

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Lucie Škapová**

## **Relokace jako nástroj řešení migrační krize EU**

**Relocation as a Solution to the EU Migration Crisis**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 15. 5. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 249 000 znaků včetně mezer a poznámek pod čarou.

diplomantka

V Praze dne 15. 5. 2019

## **Poděkování**

Na tomto místě bych především ráda poděkovala doc. Dr. iur. Haraldu Christianu Scheuovi, Mag. phil., Ph.D. za jeho podporu a vedení při psaní této práce. Rovněž bych si přála vyjádřit své díky Alžbětě Kubitové za psychickou podporu při našem společném psaní a učení na státnice a Danielovi Askarimu za jeho cenné připomínky a pomoc při korektuře. V neposlední řadě bych chtěla poděkovat svým přátelům studujícím v zahraničí, kteří mi neváhali podat pomocnou ruku při získávání literatury, jež by pro mě jinak byla nedostupná.

# Obsah

Seznam zkratk.....	iii
Úvod.....	1
1. Obecný úvod do evropské azylové a migrační politiky.....	6
1.1. Pravomoc EU v azylové a migrační politice.....	6
1.1.1. Počátky evropské integrace v oblasti azylové a migrační politiky .....	6
1.1.2. Pravomoc EU po přijetí Lisabonské smlouvy.....	8
1.1.3. Vznik Společného evropského azylového systému (SEAS) .....	9
1.1.3.1. První fáze SEAS.....	9
1.1.3.2. Druhá fáze SEAS.....	11
1.1.3.3. Reforma SEAS.....	13
1.2. Zásada solidarity ve společné azylové a migrační politice.....	14
1.2.1. Zásada solidarity v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.....	14
1.2.2. Čl. 78(3) SFEU a jeho význam pro zásadu solidarity.....	19
2. Dočasný relokační mechanismus jako nástroj řešení migrační krize EU .....	21
2.1. Podstata dočasného relokačního mechanismu .....	21
2.2. Rozdíly mezi Prvním a Druhým relokačním rozhodnutím .....	22
2.3. Žaloby na neplatnost Druhého rozhodnutí.....	23
3. Relokační opatření v judikatuře SDEU .....	24
3.1. Dodržení zásady svěřených pravomocí.....	24
3.1.1. Zásada svěřených pravomocí a čl. 78(3) SFEU jako právní základ relokačních opatření.....	24
3.1.2. Podmínky užití čl. 78(3) SFEU jako právního základu .....	25
3.1.2.1. Podmínka první a druhá: existence náhlého přívalu příslušníků třetích zemí a vznik stavu nouze.....	25
3.1.2.2. Podmínka třetí: prospěch dotčených členských států .....	28
3.1.2.3. Podmínka čtvrtá: dočasná povaha přijatých opatření .....	30
3.1.3. Přípustnost užití čl. 78(3) SFEU k suspenzi legislativního aktu .....	34
3.1.3.1. Právní povaha opatření přijatých na základě čl. 78(3) SFEU .....	34
3.1.3.2. Přípustnost suspenze legislativního aktu aktem nelegislativním .....	37
3.2. Dodržení zásady proporcionality .....	41
3.2.1. Zásada proporcionality a posuzování jejího dodržení v právu EU .....	41
3.2.2. Proporcionalita relokačních rozhodnutí .....	43
3.2.2.1. Intenzita soudního přezkumu proporcionality relokačních rozhodnutí.....	43

3.2.2.2. Způsobnost relokačních rozhodnutí dosáhnout cíle .....	44
3.2.2.3. Potřebnost relokačních rozhodnutí k dosažení cíle .....	49
3.2.2.4. Existence nepřiměřených dopadů na určité členské státy.....	57
4. Relokační opatření jako součást dublinského systému?.....	60
4.1. Návrh novely nařízení Dublin III a krizového relokačního mechanismu .....	60
4.2. Návrh nařízení Dublin IV a korekčního relokačního mechanismu.....	63
4.2.1. Reforma dublinského systému.....	63
4.2.2. Podstata korekčního relokačního mechanismu.....	64
4.2.3. Zhodnocení Komisí navrženého řešení.....	67
4.2.4. Postoj Evropského parlamentu: zpráva Cecilie Wikström.....	72
Závěr.....	76
Seznam použitých zdrojů.....	80
Seznam příloh.....	93
Příloha č. 1 .....	94
Příloha č. 2 .....	95
Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a klíčová slova.....	97
Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a klíčová slova.....	100

## Seznam zkratek

<b>Druhé relokační rozhodnutí</b>	Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka
<b>EASO</b>	Evropský podpůrný azylový úřad
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>EU / Unie</b>	Evropská unie
<b>Komise</b>	Evropská komise
<b>LZPEU</b>	Listina základních práv EU, 2007/C 303/01
<b>Nařízení Dublin III</b>	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států
<b>Návrh nařízení Dublin IV</b>	Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění), ze dne 4.5.2016, COM(2016) 270 final, 2016/0133(COD)
<b>První relokační rozhodnutí</b>	Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka
<b>Příslušníci třetích zemí</b>	Osoby bez občanství členského státu Evropské unie, tj. příslušníci třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti
<b>Rada</b>	Rada Evropské unie
<b>Relokační rozhodnutí</b>	První a Druhé relokační rozhodnutí
<b>SEAS</b>	Společný evropský azylový systém
<b>SES</b>	Smlouva o založení Evropského společenství
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské unii
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie

<b>Směrnice o dočasné ochraně</b>	Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími
<b>Smlouvy</b>	Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie
<b>SDEU</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>UNHCR</b>	Vysoký komisař OSN pro uprchlíky
<b>Zpráva Cecilie Wikström</b>	Zpráva Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh Evropského parlamentu ze dne 6.11.2017, o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřelované znění), A8-0345/2017
<b>Žadatel o mezinárodní ochranu</b>	Žadatel o uprchlický status nebo žadatel o status doplňkové ochrany podle směrnice 2011/55/ES
<b>Ženevská úmluva</b>	Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951

## Úvod<sup>1</sup>

Historicky největší příliv žadatelů o mezinárodní ochranu zažila EU v roce 1992, kdy tehdejších 15 členských států obdrželo 672 tisíc žádostí o mezinárodní ochranu,<sup>2</sup> především ze zemí bývalé Jugoslávie. Do roku 2006 se počet podaných žádostí (tou dobou v již 25 členských státech) postupně snižoval a klesl dokonce pod hranici 200 tisíc ročně.<sup>3</sup> V roce 2013 se však tento počet více než zdvojnásobil na 431 tisíc a v roce 2014 opět překročil hranici 600 tisíc. V průběhu roku 2015 došlo k nárůstu počtu žádostí na 1,26 milionu, tj. téměř na dvojnásobek počtu z roku 1992.<sup>4</sup> Vzhledem k tomu, že množství migrantů a žadatelů o mezinárodní ochranu cestovalo do EU jižní cestou přes Středozemní moře,<sup>5</sup> došlo během těchto let k mnoha nehodám a ztrátám na lidských životech. Podle zpráv Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky přišlo pouze v roce 2014 během cesty přes Středozemní moře o život kolem 3,5 tisíc lidí<sup>6</sup> a v roce 2015 asi další 3,7 tisíce.<sup>7</sup>

První větší reakcí orgánů EU na tyto krizové události bylo mimořádné zasedání Evropské rady konané 23. 4. 2015 a usnesení Evropského parlamentu z 29. 4. 2015.<sup>8</sup> Jak prohlášení Evropské rady, tak usnesení Evropského parlamentu zdůraznily nutnost bojovat proti převaděčským sítím, zvýšit rozpočet záchranných operací na moři a zajistit vyšší míru solidarity a sdílení odpovědnosti napříč členskými státy.<sup>9</sup> Evropský parlament kromě toho upozornil, že by Rada měla zvážit aktivaci směrnice 2001/55, o dočasné ochraně, nebo přijetí dočasných opatření

---

<sup>1</sup> Tato kapitola částečně vychází z článku ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.): *Ústavní právo a ekonomie*. Praha: Karlova Univerzita v Praze, Právnická fakulta, 2016., s. 144-145. ISBN 978-80-8797-551-1.

<sup>2</sup> Tato čísla zahrnují celkový počet žádostí o azyl, tj. včetně žádostí opakovaných. Tato data mohou poměrně dobře reflektovat zatížení azylového systému z hlediska počtu vyřizovaných žádostí, počet nově příchozích žadatelů naopak lépe zachycují data týkající se „prvožadatelů“ o azyl.

<sup>3</sup> Srov. data Eurostatu – Asylum applicants by citizenship till 2007 Annual data (rounded), dostupné z: <[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en)> [cit. 5-3-2019]; data Eurostatu - Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded) [migr\_asyctz], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>> [cit. 5-3-2019].

<sup>4</sup> Tamtéž.

<sup>5</sup> Podle Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky zvolilo v roce 2015 cestu přes moře kolem milionu uprchlíků a migrantů, srov. tisková zpráva UNHCR ze dne 30.12.2015, *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*, dostupné z: <<http://www.unhcr.org/5683d0b56.html>> [cit. 30-3-2016].

<sup>6</sup> Srov. SELANEC, N. B.: *A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation*. In: Croatian Yearbook of European Law and Policy, č. 11/2015, s. 76. Blíže též tisková zpráva UNHCR ze dne 19.4.2015, *New Mediterranean Boat Tragedy May Be Biggest Ever, Urgent Action is Needed Now*, dostupné z: <<http://www.unhcr.org/5533c2406.html>> [cit. 30-3-2016].

<sup>7</sup> Srov. tisková zpráva UNHCR ze dne 30.12.2015, op. cit.

<sup>8</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29.4.2015 o tragédiích, k nimž došlo v poslední době ve Středozemním moři, a o migrační a azylové politice EU, P8\_TA-PROV(2015)0176.

<sup>9</sup> Srov. prohlášení Evropské rady EUCO 18/15, op. cit., body 2 a 3(n)-(q), a usnesení Evropského parlamentu o tragédiích, k nimž došlo v poslední době ve Středozemním moři, a o migrační a azylové politice EU, op. cit., bod 3.



podle čl. 78(3) SFEU, neboť oba tyto mechanismy umožňují řešit situace náhlého přílivu velkého množství občanů třetích zemí na území členských států.<sup>10</sup> Evropský parlament dále vyzval Komisi, aby zavedla „závazné kvóty pro přerozdělení žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy“.<sup>11</sup> Evropská rada se oproti tomu ve svém prohlášení pouze omezila na závazek „zvážit možnost nouzové relokace mezi členskými státy na principu dobrovolnosti“.<sup>12</sup>

Na prohlášení Evropské rady a usnesení Evropského parlamentu Komise zareagovala přijetím Evropského programu pro migraci<sup>13</sup> - plánu společného, „evropštějšího přístupu“ členských států s cílem „řešit migraci, plnit [...] mezinárodní a etické povinnosti a účinně spolupracovat v souladu se zásadami solidarity a sdílené odpovědnosti“.<sup>14</sup> Program představil soubor „okamžitých opatření“<sup>15</sup> na unijní úrovni, a to včetně závazku Komise navrhnout do konce května 2015 „aktivaci systému pro reakce na mimořádné situace, se kterým počítá čl. 78 odst. 3 [SFEU]“.<sup>16</sup> Tato „aktivace“ čl. 78(3) SFEU měla spočívat v návrhu dočasného mechanismu pro „přerozdělování osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu“ podle stanoveného distribučního klíče, aby se zajistila „spravedlivá a vyvážená účast všech členských států na [...] společném úsilí“.<sup>17</sup>

Slíbený návrh rozhodnutí Rady<sup>18</sup> zakotvující dočasný relokační mechanismus Komise předložila o 2 týdny později a navrhla v něm přijetí dočasných relokačních opatření ve prospěch Itálie a Řecka<sup>19</sup>. Navzdory tomu, že Evropská rada apelovala na Radu, aby „urychleně“ přijala navržené rozhodnutí a aby se členské státy jednomyslně dohodly na relokaaci 40 tisíc osob z Itálie a Řecka,<sup>20</sup> shoda na navržené relokaaci se ukázala jako příliš politicky citlivá na to, aby se členské státy dokázaly v krátké době shodnout.<sup>21</sup> Rada proto návrh nakonec přijala až téměř 4 měsíce po

---

<sup>10</sup> Srov. usnesení Evropského parlamentu o tragédiích, k nimž došlo v poslední době ve Středozemním moři, a o migrační a azylové politice EU, op. cit., bod 7.

<sup>11</sup> Tamtéž, bod 9: „[Evropský parlament] vyzývá Komisi, aby zavedla **závazné kvóty** k rozdělování žadatelů o azyl mezi všechny členské státy.“

<sup>12</sup> Srov. prohlášení Evropské rady EUCO 18/15, op. cit., bod 3(o): „[...] consider options for organising **emergency relocation** between all Member States **on a voluntary basis** [...]“

<sup>13</sup> Srov. sdělení Evropské komise ze dne 13.5.2015, *Evropský program pro migraci*, COM(2015) 240 final.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 2.

<sup>15</sup> Blíže viz SELANEC, N. B., op. cit., s. 76-90.

<sup>16</sup> Viz sdělení Evropské komise, *Evropský program pro migraci*, COM(2015) 240 final, op. cit., s. 4.

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, ze dne 27.5.2015, COM(2015) 286 final.

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 2-3.

<sup>20</sup> Srov. závěry zasedání Evropské rady ze dne 25.-26.6.2015, EUCO 22/15, bod 4(a)-(b).

<sup>21</sup> Srov. SELANEC, N. B., op. cit., s. 87.

jeho předložení Komisí a První relokační rozhodnutí<sup>22</sup> vydala až 14. září 2015. Společně s přijetím Prvního relokačního rozhodnutí nicméně Rada zároveň podpořila návrh Komise<sup>23</sup> na další relokační rozhodnutí podle čl. 78(3) SFEU, jež Komise předložila počátkem září 2015.<sup>24</sup> Velmi záhy Rada předmětný návrh i sama přijala a vydala Druhé relokační rozhodnutí<sup>25</sup>, které zakotvilo relokační dalších 120 000 žadatelů o mezinárodní ochranu.<sup>26</sup>

Přijetím Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí v září 2015 byl institutu relokace dán význam odlišný od toho, v jakém byl doposud v mezinárodním a evropském právu chápán a užíván.<sup>27</sup> V mezinárodním uprchlickém právu pojem relokace tradičně označuje případy přesunu osob v rámci jejich vlastního státu s cílem vyhnout se hrozícímu nebezpečí či újmě.<sup>28</sup> Relokace v tomto smyslu je považována za alternativu mezinárodní ochrany poskytované ohroženým osobám v zahraničí, která má vůči relokační zásadně subsidiární povahu.<sup>29</sup> Tomuto pojetí odpovídá i ustanovení čl. 8 kvalifikační směrnice, podle něhož mezinárodní ochranu nepotřebuje takový žadatel, kterému se „v určité části země původu“ může dostat vnitrostátní ochrany.<sup>30</sup> V případech přesunu osob s cílem poskytnout jim mezinárodní ochranu v zahraničí se naopak tradičně hovoří o tzv. přesídlování (tzv. „*resettlement*“).<sup>31</sup> Dočasný relokační mechanismus vytvořený relokačními rozhodnutími Rady ze září 2015 tak v jistém smyslu představuje kombinaci těchto dvou tradičních institutů. Jeho smyslem je totiž v podstatě interní přesun vysídlených osob v rámci

---

<sup>22</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka

<sup>23</sup> Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, ze dne 9.9.2015, COM(2015) 451 final.

<sup>24</sup> Srov. výsledky jednání Rady ze dne 14. září 2015, 11969/15, body 9-11.

<sup>25</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

<sup>26</sup> Zatímco pro přijetí Prvního relokačního rozhodnutí Rada hlasovala jednomyslně, proti přijetí Druhého relokačního rozhodnutí údajně hlasovaly Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Rumunsko; Finsko se mělo zdržet hlasování. Srov. briefing *Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU*, str. 4, dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS\\_BRI\(2015\)569018\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS_BRI(2015)569018_EN.pdf)> [cit. 18-4-2016].

<sup>27</sup> Srov. NICOLSI, S. F.: *Emerging challenges of the temporary relocation measures under European Union asylum law*. In: *European Law Review*, Vol. 41, č. 3, 2016, s. 345: „More recently under EU law the concept of relocation has been given an autonomous interpretation from international refugee law and art.8 [Qualification Directive 2011/95]. In the light of the 2015 Agenda for Migration, relocation is conceived of as a distribution among Member States of persons in clear need of international protection, and identified as a suitable solution at EU level to responding to high volumes of arrivals within the EU [...]“.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 342-344 a tam citovaná literatura.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 343-344.

<sup>30</sup> Blíže k tomu viz PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 101-104.

<sup>31</sup> Srov. FIDDIAN-QASMIYEH, E., LOESCHER, G., LONG, K., SIGONA, N. (eds.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 43-44. Pro větší podrobnosti viz tamtéž, kapitola 40, s. 512 an.

EU za účelem poskytnutí mezinárodní ochrany.<sup>32</sup> Institut relokace je tak neotřelým způsobem užit jako nástroj solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy při poskytování mezinárodní ochrany a jako nástroj řešení migrační krize EU.<sup>33</sup> Relokace jako nástroj solidarity a způsob sdílení odpovědnosti mezi členskými státy byla užita i ve dvou návrzích trvalého relokačního mechanismu. První předložený návrh počítá s doplněním tzv. krizového relokačního mechanismu do nařízení Dublin III. V rámci širší reformy SEAS nakonec ale pravděpodobně bude zvolena cesta přijetí nového nařízení (tzv. Dublinu IV) se zabudovaným korekčním relokačním mechanismem, jenž se automaticky aktivuje v případě, že některý členský stát čelí nadměrnému počtu podaných žádostí o mezinárodní ochranu.

Cílem této práce je analyzovat dočasný relokační mechanismus a návrhy trvalých relokačních mechanismů žadatelů o mezinárodní ochranu z hlediska jejich souladu s primárním právem EU a způsobu, jakým reflektují zásadu solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti. První část práce zasadí problematiku relokace do širšího kontextu. Za tím účelem stručně objasní evoluci a charakter pravomocí EU v oblasti azylu a migrace, vznik a podobu SEAS a význam zásady solidarity ve společné azylové a migrační politice. Druhá část práce představuje deskriptivní úvod pro následnou analýzu relokačních opatření. Jednak popisuje fungování dočasného relokačního mechanismu, jednak stručně shrnuje argumentační body, s nimiž byl tento mechanismus napaden před Soudním dvorem pro neplatnost. Třetí část práce pak dočasný relokační mechanismus analyzuje z hlediska jeho souladu s čl. 78(3) SFEU a zásadou proporcionality. Stěžejní součástí této části bude analýza a kritické zhodnocení judikatury Soudního dvora, a to zejména jeho rozhodnutí ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě* z 6. září 2017. Nejprve budou představeny právní otázky týkající se působnosti čl. 78(3) SFEU, právní povahy rozhodnutí Rady podle čl. 78(SFEU) a přípustnosti jejich využití pro suspenzi legislativního aktu. Následně bude věnována pozornost právním otázkám týkajícím se souladu dočasného relokačního mechanismu se zásadou proporcionality. Obsahem této části práce bude především popis problémů ve fungování dočasného relokačního mechanismu a zhodnocení výhod a nevýhod existujících alternativních opatření. Třetí část práce se zabývá návrhy trvalých relokačních mechanismů předloženými Komisí v rámci reformy SEAS. Obsahem této kapitoly bude stručný popis jejich hlavních prvků, jejich výhod oproti dočasnému relokačnímu

---

<sup>32</sup> Viz k tomu kapitulu 2 této práce.

<sup>33</sup> Srov. k tomu sdělení Evropské komise, *Evropský program pro migraci*, COM(2015) 240, op. cit., s. 4. „Azylové systémy členských států dnes čelí bezprecedentnímu tlaku [...]. Komise do konce května v zájmu řešení situace ve Středomoří navrhne dočasný mechanismus pro přerozdělování osob [...], aby se zajistila spravedlivá a vyvážená účast všech členských států na tomto společném úsilí.“

mechanismu a analýza překážek, jimž jejich fungování může v praxi čelit. Cílem je především kriticky zhodnotit způsob, jakým se tyto návrhy snaží implementovat zásadu solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy, a navrhnout řešení jejich případných nedostatků.

Hlavními prameny práce jsou ustanovení primárního a sekundárního práva a judikatura Soudního dvora. Dále byla pro psaní práce užita zahraniční a česká odborná literatura. V některých ojedinělých případech je v práci odkazováno též na judikaturu ESLP. Na odborné literatuře a nezávazných dokumentech orgánů EU je postavena především první a čtvrtá část práce. Druhá a třetí část práce naopak více vycházejí z analýzy závazných ustanovení sekundárního práva a z judikatury Soudního dvora.

# 1. Obecný úvod do evropské azylové a migrační politiky

## 1.1 Právní moc EU v azylové a migrační politice

### 1.1.1 Počátky evropské integrace v oblasti azylové a migrační politiky

Oblast migračního a azylového práva je tradičně úzce spjata s ideou suverenity státu.<sup>34</sup> Každý stát jakožto územní suverén disponuje výlučnou územní výsostí, tj. nejvyšší a konečnou mocí nad územím státu,<sup>35</sup> a může tak zásadně volně určit, kteří cizinci mají právo vstoupit nebo se zdržovat na státním území.<sup>36</sup> Azylové právo představuje výjimku z tohoto pravidla a právo státu jakožto suveréna v tomto směru omezuje.<sup>37</sup> Z tohoto důvodu se jedná o citlivou oblast státní politiky, jež tradičně byla předmětem výhradně vnitrostátní úpravy a partikulárních mezinárodních smluv.<sup>38</sup> Až do 90. let proto oblast azylu a migrace v podstatě stála mimo větší zájem evropské integrace.<sup>39</sup> Rozvoj vnitřního trhu a odstranění vnitřních hranic mezi členskými státy si však postupně vyžádaly učinit opatření k posílení ostrahy vnějších hranic EU a k harmonizaci v oblasti azylu a migrace.<sup>40</sup> Jednou z hlavních příčin tohoto vývoje bylo riziko tzv. „asylum-shopping“, tj. druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu po EU za účelem vyhledání nejvstřícnějšího členského státu.<sup>41</sup>

Maastrichtská smlouva z roku 1992 výslovně EU svěřila pravomoci v oblasti víz<sup>42</sup> (v rámci tzv. I. pilíře) a rozšířila spolupráci členských států i na neekonomické oblasti – zahraniční a bezpečnostní politiku (tzv. II. pilíř) a oblast vnitřní bezpečnosti zahrnující kromě justiční

---

<sup>34</sup> Srov. GRAY, H.: *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*. In: Liverpool Law Review, Vol. 34, Issue 3, 2013, s. 177 a PEERS, S.: *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*. In: European Journal of Migration and Law, č. 10/2008, s. 219.

<sup>35</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014, s. 90-91.

<sup>36</sup> Srov. POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část*. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 60, bod 77.

<sup>37</sup> Srov. FIDDIAN-QASMIYEH, E., LOESCHER, G., LONG, K., SIGONA, N. (eds.), op. cit., s. 36-37 a GOUDAPPEL, F. A.N.J., RAULUS, H. S. (eds.): *The future of asylum in the European Union. Problems, proposals and human rights*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2011, s. 1.

<sup>38</sup> Srov. POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J., op. cit., s. 59, bod 75.

<sup>39</sup> Srov. k tomu HATTON, T. J.: *Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration*. In: CESifo Economic Studies, Vol. 61, 3/2015, s. 612: „Although it is possible to identify common trends in the asylum policies of the EU-15 countries during the 1990s, formal cooperation was minimal.“

<sup>40</sup> Srov. EASO, IARLJ-Europe: *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. A Judicial Analysis*. Evropská unie, 2016, s. 13. Obdobně též ACOSTA ARCARAZO, D., MURPHY, C. C. (eds.): *EU Security and Justice Law After Lisbon and Stockholm*. London: Hart Publishing Ltd, 2014, s. 153-154 a GRAY, H., op. cit., s. 177.

<sup>41</sup> Srov. SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 366; HATTON, T. J., op. cit., s. 612; EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 13.

<sup>42</sup> Srov. čl. 100c a 100d SES.

a policejní spolupráce též azylovou a imigrační politiku (tzv. III. pilíř).<sup>43</sup> Spolupráce v rámci III. pilíře byla nicméně postavena pouze na mezivládní spolupráci<sup>44</sup> a zahrnovala výhradně spolupráci nutnou k úspěšnému dokončení liberalizace volného pohybu osob na vnitřním trhu.<sup>45</sup> Značná část azylové a přistěhovalecké politiky nadále byla ponechána ve výlučné pravomoci členských států.<sup>46</sup> Nejdůležitějšími výsledky této mezivládní spolupráce bylo přijetí Dublinské úmluvy o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství (tzv. Dublinu I) a dále přijetí Společné pozice ke koordinované aplikaci definice pojmu uprchlík v čl. 1 Ženevské úmluvy z roku 1996.<sup>47</sup> Využití mezivládní spolupráce jako formy společného postupu však bylo právní doktrínou kritizováno, a to zejména pro nejasnou demokratickou odpovědnost, netransparentnost a chybějící jurisdikci unijních soudů.<sup>48</sup>

Tyto nedostatky byly do značné míry vyřešeny komunitarizací azylové a migrační politiky (tj. jejím přesunem do I. pilíře), k níž došlo v roce 1999 s účinností Amsterdamské smlouvy.<sup>49</sup> Nově vložená hlava IV části III Smlouvy o založení Evropského společenství (SES) přenesla na Evropská společenství široké pravomoci v oblasti celé azylové a migrační politiky (vč. ochrany vnějších hranic EU),<sup>50</sup> a to s cílem „postupně vytvořit oblast svobody, bezpečnosti a práva“.<sup>51</sup> Pravomoc v oblasti azylu nicméně pro většinu otázek umožňovala pouze stanovení společných „minimálních standardů“ (tj. vylučovala maximální harmonizaci).<sup>52</sup>

Procedura přijímání se po přechodnou dobu vyznačovala jednomyslným rozhodováním Rady EU na základě návrhu Evropské komise či členského státu a pouhou konzultací Evropského parlamentu.<sup>53</sup> Od 1. 1. 2005 se nicméně pro většinu opatření uplatnil

---

<sup>43</sup> Srov. SVOBODA, P., op. cit., s. 11 a LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P.: *European Union Law*. London: Thomson Reuters, Sweet & Maxwell, 2011, s. 308-309, bod 10-003.

<sup>44</sup> Srov. PEERS, S.: *Human Rights, Asylum And European Community Law*. In: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, Issue 2, 2005, s. 24; ACOSTA ARCARAZO, D., MURPHY, C. C. (eds.), op. cit., 2014, s. 147 a EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 13.

<sup>45</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 309, bod 10-003.

<sup>46</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 309, bod 10-003.

<sup>47</sup> Srov. PEERS, S.: *Human Rights, Asylum And European Community Law*, op. cit., s. 24.

<sup>48</sup> Srov. BOCCARDI, I.: *Europe and refugees : towards an EU asylum policy*. The Hague: Kluwer Law International, 2002 citováno podle GRAY, H., op. cit., s. 177: „Cooperation at this stage was criticised for a lack of transparency, democratic accountability and judicial oversight (Boccardi 2002)“.

<sup>49</sup> Srov. PEERS, S.: *Human Rights, Asylum And European Community Law*, op. cit., s. 24; SVOBODA, P., op. cit., s. 12; LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 309, bod 10-004.

<sup>50</sup> Viz čl. 61, 62 a 63 SES, ve znění Amsterdamské smlouvy. Srov. k tomu LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 309-310, bod 10-004 a PEERS, S.: *Human Rights, Asylum And European Community Law*, op. cit., s. 24.

<sup>51</sup> Viz čl. 61 (bývalý čl. 73i) SES, ve znění Amsterdamské smlouvy.

<sup>52</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 321, bod 10-013. Srov. čl. 63 SES, ve znění Amsterdamské smlouvy.

<sup>53</sup> Srov. čl. 67(1) Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění Amsterdamské smlouvy.

spolurozhodovací postup,<sup>54</sup> s výhradním právem iniciativy Evropské komise.<sup>55</sup> Pouze v některých případech byl i nadále po určitou dobu zachován požadavek jednomyslnosti v Radě EU.<sup>56</sup> Ještě před přijetím Lisabonské smlouvy ale tyto výjimky byly odstraněny a ve všech otázkách azylové politiky se uplatnilo rozhodování na základě kvalifikované většiny.<sup>57</sup> Další zvláštností společné azylové a migrační politiky byla v některých aspektech omezená jurisdikce unijních soudů.<sup>58</sup>

### 1.1.2 Pravomoc EU po přijetí Lisabonské smlouvy

Lisabonská smlouva zrušila dosavadní třípilířovou strukturu, a tím komunitarizovala zbytek dosavadního III. pilíře.<sup>59</sup> Nová hlava V SFEU nazvaná „*prostor svobody bezpečnosti a práva*“ nyní obsahuje veškeré unijní kompetence v oblasti azylu, migrace, ochrany vnějších hranic a policejní a justiční spolupráce v trestních i civilních věcech.<sup>60</sup> Oproti předchozí právní úpravě má SDEU nad migrační a azylovou politikou plnou jurisdikci.<sup>61</sup> Jediným pozůstatkem dřívějších výjimek je ustanovení čl. 72 SFEU, podle něhož se ustanovení hlavy V SFEU nijak nedotýkají „*výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti*“. Díky elevaci Listiny základních práv EU na úroveň primárního práva<sup>62</sup> jsou nyní právo na azyl a ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání výslovně garantovány primárním právem EU.<sup>63</sup>

Lisabonská smlouva rovněž nastolila právní jistotu ohledně charakteru jednotlivých pravomocí EU.<sup>64</sup> Čl. 4(2) SFEU nyní výslovně potvrzuje dosavadní pojetí, podle něhož pravomoci EU v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva patří mezi pravomoci sdílené s členskými státy.<sup>65</sup> Uplatní se proto tzv. doktrína preempce (označovaná též jako „zásada zabraných území“),

---

<sup>54</sup> Viz čl. 251 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>55</sup> Srov. čl. 67(2)-(4) Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění Amsterdamské smlouvy. Srov. též LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 311, bod 10-004.

<sup>56</sup> Srov. čl. 67(2) Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění Amsterdamské smlouvy.

<sup>57</sup> Srov. PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 220 a 233.

<sup>58</sup> Srov. k tomu čl. 64(1) a 68(2) Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění Amsterdamské smlouvy a LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 529, bod 13-084.

<sup>59</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 67-68, bod 4-009.

<sup>60</sup> Tamtéž, s. 314, bod 10-008.

<sup>61</sup> Tamtéž, s. 314, bod 10-008 a PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 219 a 246.

<sup>62</sup> Čl. 6(1) SEU.

<sup>63</sup> Srov. čl. 18 a 19 LZPEU.

<sup>64</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 69, bod 4-010.

<sup>65</sup> Srov. čl. 4 SFEU a PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 221.

podle níž mohou členské státy sdílenou pravomoc vykonávat v takovém rozsahu, v jakém ji EU nevykonala nebo v jakém ji vykonávat přestala.<sup>66</sup>

Přijetím Lisabonské smlouvy dále došlo k zásadním změnám z hlediska širší unijních pravomocí v oblasti azylu a migrace a do jisté míry též z hlediska aplikovatelného legislativního postupu.<sup>67</sup> Pravomoc EU v oblasti azylu, migrace a hraničních kontrol byla Lisabonskou smlouvou dále rozšířena.<sup>68</sup> Čl. 78 SFEU nyní explicitně stanoví, že „*Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany*“<sup>69</sup> a je za tím účelem oprávněna přijímat *opatření týkající se „společného azylového systému“* obsahujícího mimo jiné „*jednotný azylový status*“, „*jednotný status doplňkové ochrany*“, „*společný režim dočasné ochrany*“ a „*společný postup pro udělování a odnímání*“ azylu či statusu doplňkové ochrany.<sup>70</sup> Oproti minulosti je tak kromě pouhých minimálních standardů možná též maximální harmonizace.<sup>71</sup> Pokud jde o procedurální požadavky, s výjimkou čl. 78(3) SFEU se v oblasti azylu vždy použije řádný legislativní postup.<sup>72</sup> Řádný legislativní postup se nově jako pravidlo užije rovněž v otázkách víz a migrační politiky.<sup>73</sup>

### 1.1.3 Vznik Společného evropského azylového systému (SEAS)

#### 1.1.3.1 První fáze SEAS

Změny přinesené Amsterdamskou smlouvou přenesly na Evropská společenství pravomoci, jež umožnily vznik prvního skutečného společného azylového systému mezi členskými státy.<sup>74</sup> Samotná Amsterdamská smlouva však o vytvoření takového systému mlčí.<sup>75</sup> Jako cíl bylo vytvoření tzv. Společného evropského azylového systému (SEAS) poprvé vytyčeno

---

<sup>66</sup> Srov. čl. 2(2) SFEU. Blíže k tomu LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 128-130, odst. 7-024.

<sup>67</sup> Srov. PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 219.

<sup>68</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 315, bod 10-008 a PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 233-236 a 239-246.

<sup>69</sup> Viz čl. 78(1) SFEU.

<sup>70</sup> Viz čl. 78(2)(a)-(d) SFEU.

<sup>71</sup> Srov. PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 234; PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E.: *EU Immigration and Asylum law (Text and Commentary). Volume 3: EU Asylum Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 11 a GOUDAPPEL, F. A.N.J., RAULUS, H. S. (eds.), op. cit., s. 8: „*These new measures will be adopted under the new TFEU provisions which allow the Union to adopt measures which set out the ‘uniform standards’ in asylum protection. This means that the new measures can also potentially aim for further uniformity than the previous minimum harmonisation provision under the EC Treaty.*“

<sup>72</sup> Srov. SVOBODA, P., op. cit., s. 366.

<sup>73</sup> Srov. PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 221; GOUDAPPEL, F. A.N.J., RAULUS, H. S. (eds.), op. cit., s. 8.

<sup>74</sup> Srov. ACOSTA ARCARAZO, D., MURPHY, C. C. (eds.), op. cit., s. 147: „*The Amsterdam Treaty provided the legal bases for the adoption of the instruments of the first phase [of CEAS]*“.

<sup>75</sup> Srov. EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 14.



až v závěrech Evropské rady z Tampere v roce 1999.<sup>76</sup> Hlavy členských států v Evropské radě zde vyjádřily závazek „pracovat s cílem vytvořit Společný evropský azylový systém, založený na plné a inkluzivní aplikaci Ženevské úmluvy“<sup>77</sup> a zajistit postupnou harmonizaci vedoucí v dlouhodobém horizontu k vytvoření „společného azylového řízení a jednotného statusu pro ty, kterým byl azyl přiznán, platného napříč Unií“<sup>78</sup>. Dalšími významnými dokumenty zabývajícími se podobou a směřováním CEAS jsou Haagský program (2004),<sup>79</sup> Zelená kniha o budoucím Společném evropském azylovém systému (2007),<sup>80</sup> Stockholmský program (2010)<sup>81</sup> a Post-Stockholmský program (2014).<sup>82</sup>

Vytvoření SEAS bylo rozděleno do dvou fází.<sup>83</sup> V první fázi došlo k přijetí minimálních harmonizačních standardů.<sup>84</sup> Na základě pravomocí přenesených na základě Amsterdamské smlouvy byla přijata první komunitární legislativa v oblasti azylu a migrace.<sup>85</sup> Do první fáze tvorby SEAS spadá celkem sedm aktů sekundárního práva:<sup>86</sup> (1) nařízení Dublin II nahrazující Dublinskou úmluvu,<sup>87</sup> (2) prováděcí nařízení Komise k nařízení Dublin II,<sup>88</sup> (3) nařízení o zřízení

---

<sup>76</sup> Srov. EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 14; HATTON, T. J., op. cit., s. 613 a GRAY, H., op. cit., s. 177: „*At the Tampere Council in 1999, Member States declared for the first time their formal commitment to developing a shared, uniform asylum policy to be known as the Common European Asylum System.*“

<sup>77</sup> Viz Závěry zasedání Evropské rady z Tampere ze dne 15.-16.10.1999, bod 13: „*[The European Council] has agreed to work towards establishing a Common European Asylum System, based on the full and inclusive application of the Geneva Convention, thus ensuring that nobody is sent back to persecution, i.e. maintaining the principle of non-refoulement.*“

<sup>78</sup> Tamtéž, bod 15: „*In the longer term, Community rules should lead to a common asylum procedure and a uniform status for those who are granted asylum valid throughout the Union.*“

<sup>79</sup> Haagský program – 10 priorit pro následujících 5 let, sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 10.5.2005, COM(2005) 184 final, Úř. věst., C 236 ze dne 24.9.2005 (2005/C 236/0). Přijatý Evropskou radou dne 4.-5.11.2004.

<sup>80</sup> Zelená kniha o budoucím Společném evropském azylovém systému, dokument Evropské komise ze dne 6.6.2007, COM/2007/0301 final.

<sup>81</sup> Stockholmský program - otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, Úř. věst. C 115 ze dne 4.5.2010 (2010/C 115/01).

<sup>82</sup> Závěry zasedání Evropské rady, op. cit., EUCO 79/14, kapitola I.

<sup>83</sup> Srov. EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 15-16 a ACOSTA ARCARAZO, D., MURPHY, C. C. (eds.), op. cit., s. 147.

<sup>84</sup> Tamtéž.

<sup>85</sup> Srov. GOUDAPPEL, F. A.N.J., RAULUS, H. S. (eds.), op. cit., s. 65.

<sup>86</sup> Srov. PEERS, S.: *Human Rights, Asylum And European Community Law*, op. cit., s. 25.

<sup>87</sup> Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

<sup>88</sup> Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

systému Eurodac,<sup>89</sup> (4) přijímací směrnice,<sup>90</sup> (5) kvalifikační směrnice,<sup>91</sup> (6) směrnice o azylovém řízení<sup>92</sup> a (7) směrnice o dočasné ochraně.<sup>93</sup> V souladu se závěry zasedání Evropské rady z Tampere tak byly minimální standardy vytvořeny jak pro procesní otázky (stát příslušný k azylovému řízení, minimální procesní záruky žadatele, systém identifikace žadatelů atd.), tak pro otázky hmotněprávní (především otázky kvalifikace, tj. podmínek pro přiznání azylu či podpůrné ochrany, obsah statusu úspěšného žadatele o mezinárodní ochranu a jeho uznání v ostatních členských státech).<sup>94</sup> Právním základem těchto aktů byl čl. 63 SES.

### 1.1.3.2 Druhá fáze SEAS

Minimální standardy přijaté v první fázi se však ukázaly nedostatečnými k tomu, aby odstranily existující rozdíly v rozhodování, přijímacích podmínkách a podobě azylového řízení mezi jednotlivými členskými státy.<sup>95</sup> Kromě toho byly široce kritizovány (a to i ze strany Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky) pro nedostatečnou kvalitu některých ustanovení a pochybný soulad s lidskoprávními standardy a s Ženevskou úmluvou.<sup>96</sup> Obsahem druhé fáze SEAS bylo proto zvýšení již dosažených minimálních standardů a dosažení vyšší míry harmonizace.<sup>97</sup> Stockholmský program z roku 2009 výslovně zdůraznil potřebu dosáhnout

---

<sup>89</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému "Eurodac" pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.

<sup>90</sup> Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

<sup>91</sup> Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení.

<sup>92</sup> Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

<sup>93</sup> Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

<sup>94</sup> Srov. k tomu Závěry zasedání Evropské rady z Tampere, op. cit., body 14, 16, 17: „14. *This System should include, in the short term, a clear and workable determination of the State responsible for the examination of an asylum application, common standards for a fair and efficient asylum procedure, common minimum conditions of reception of asylum seekers, and the approximation of rules on the recognition and content of the refugee status. It should also be completed with measures on subsidiary forms of protection* [...]. 16. *The European Council urges the Council to step up its efforts to reach agreement on the issue of temporary protection for displaced persons on the basis of solidarity between Member States.* [...] 17. *The European Council urges the Council to finalise promptly its work on the system for the identification of asylum seekers (Eurodac).*“.

<sup>95</sup> Srov. EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 16.

<sup>96</sup> Srov. ACOSTA ARCARAZO, D., MURPHY, C. C. (eds.), op. cit., s. 147 a 160: „*Despite formal recognition in policy documents and legislative instruments that pre-border mechanisms must respect fundamental rights and the prohibition of refoulement, there has been no meaningful engagement with these principles in practice*“. Pro konkrétnější kritiku viz též MORRIS, T.: *Chequered progress towards a common EU asylum policy*. In: *Forced Migration Review* č. 23, 5/2005, s. 17-19; PEERS, S.: *Human Rights, Asylum And European Community Law*, op. cit., s. 32-34 a CHALMERS, D., ARNULL, A. (eds.): *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 874.

<sup>97</sup> Srov. EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 15 a Závěry zasedání Evropské rady z Tampere, op. cit., bod 15.

„vytvoření společného prostoru ochrany a solidarity na základě **společného azylového postupu a jednotného statusu osob**, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana“, a to na základě „vysokých standardů ochrany“.<sup>98</sup> Tím má být zajištěno, aby „v podobných případech bylo postupováno obdobně a výsledek byl stejný“ a aby jednotlivcům byla poskytnuta srovnatelná míra ochrany a srovnatelné zacházení „nezávisle na tom, ve kterém členském státě požádají o azyl“.<sup>99</sup> Dosažení tohoto záměru by v konečném důsledku mělo vést ke snížení druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy.<sup>100</sup> Evropská rada dále vyzvala k větší solidaritě a sdílení břemene „s členskými státy, které jsou vystaveny obzvláště velkým tlakům“.<sup>101</sup>

Aby byly tyto záměry realizovány, byla azylová legislativa z let 2000-2005 ve druhé fázi SEAS nahrazena novými právními akty.<sup>102</sup> V roce 2011 byla na základě čl. 78 SFEU přijata nová kvalifikační směrnice<sup>103</sup> a v roce 2013 následoval balík azylové legislativy obsahující nařízení Dublin III,<sup>104</sup> nové nařízení o systému Eurodac,<sup>105</sup> novou přijímací směrnici<sup>106</sup> a novou směrnici o azylovém řízení<sup>107</sup>. Výjimkou jsou směrnice o dočasné ochraně a prováděcí nařízení Komise k nařízení Dublin, které byla ponechány v platnosti. Navzdory větší harmonizační pravomoci EU však i legislativa přijatá ve druhé fázi SEAS stanovuje pouze minimální standardy.<sup>108</sup> Důležitou součástí SEAS se ve druhé fázi rovněž stal Evropský podpůrný azylový úřad (EASO), který byl založen v roce 2010 a jehož hlavními úkoly je usnadňovat implementaci SEAS, poskytovat

---

<sup>98</sup> Viz Stockholmský program, op. cit., s. 32, bod 6.2.

<sup>99</sup> Tamtéž, s. 32, bod 6.2.

<sup>100</sup> Tamtéž, s. 32, bod 6.2.1.

<sup>101</sup> Tamtéž, s. 32, bod 6.2.2.

<sup>102</sup> Srov. EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 16-17.

<sup>103</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

<sup>104</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

<sup>105</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

<sup>106</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

<sup>107</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

<sup>108</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 12.

a koordinovat operativní podporu členským státům s nejvíce zatíženými azylovými systémy a posilovat vzájemnou spolupráci mezi členskými státy v oblasti azylu a migrace.<sup>109</sup>

SEAS v současné podobě je závazný pro všechny členské státy EU, s výjimkou Dánska, Velké Británie a Irska, které mají opt out v oblasti svobody, bezpečnosti a práva, a mohou tak ad hoc rozhodnout o tom, zda se k určitému aktu připojí.<sup>110</sup>

### 1.1.3.3 *Reforma SEAS*

Ani nová legislativa přijatá v letech 2011-2013 nicméně většinu dosavadních problémů nevyřešila a nevedla ke vzniku skutečného „společného azylového postupu a jednotného statusu osob“,<sup>111</sup> jak bylo předvídáno v závěrech Evropské rady z Tampere a Stockholmském programu. Tyto systémové nedostatky se ještě znatelněji projeví v důsledku stále rostoucího masivního přílivu žadatelů o mezinárodní ochranu do EU.<sup>112</sup> Na základě analýzy fungování SEAS proto Komise v roce 2016 navrhla reformu SEAS, zahrnující: (1) změnu nařízení Dublin III, (2) změnu nařízení o systému Eurodac, (3) nahrazení kvalifikační směrnice a směrnice o azylovém řízení nařízeními, (4) změnu přijímací směrnice a (5) přeměnu EASO na Agenturu EU pro azyl.<sup>113</sup> O aktech navržených Evropskou komisí v rámci reformy SEAS v současnosti probíhá legislativní proces na půdě Evropského parlamentu a Rady EU.<sup>114</sup> O navrhované reformě dublinského systému blíže pojednává kapitola 3 níže.

<sup>109</sup> Srov. čl. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu.

<sup>110</sup> Srov. Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irska a Protokol č. 22 o postavení Dánska připojené k SEU a SFEU. Srov. k tomu též EASO, IARLJ-Europe, op. cit., s. 19.

<sup>111</sup> Srov. sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě, ze dne 6.4.2016, *Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti*, COM(2016) 197 final, bod I.1: „Krise odhalila nedostatky v koncepci a provádění systému, zejména pokud jde o dublinská ujednání. [...] Společný evropský azylový systém se vyznačuje rovněž **rozdíly v zacházení s žadateli o azyl**, včetně co se týče **délky azylového řízení nebo podmínek přijímání** v jednotlivých členských státech, což zase vybízí k **druhotnému pohybu**. Tyto rozdíly jsou částečně zapříčiněny často „volnějšími“ pravidly stanovenými ve stávající směrnici o azylovém řízení a směrnici o podmínkách přijímání. Kromě toho, ačkoli kvalifikační směrnice stanoví normy pro uznávání a ochranu, jež je třeba poskytovat na úrovni EU, **v praxi se míra uznávání mezi jednotlivými členskými státy někdy až značně liší**. Rovněž chybí dostatečná konvergence, co se týče rozhodnutí o přiznání buď postavení uprchlíka (pro osoby prchající před pronásledováním), nebo statusu doplňkové ochrany (pro osoby prchající před hrozbou vážné újmy, včetně ozbrojených konfliktů) pro žadatele z určité země původu. Také tyto rozdíly podpořily druhotný pohyb, stejně jako **rozdíly v délce trvání povolení k pobytu a v přístupu k sociální pomoci a slučování rodin**“.

<sup>112</sup> Tamtéž. Viz též úvod této práce.

<sup>113</sup> Tamtéž, bod I.2.

<sup>114</sup> Srov. přehled Evropského parlamentu s odkazy do systému Legislative Observatory k jednotlivým aktům, jež jsou součástí připravované reformy, dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-\(ceas\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-(ceas))> [cit. 14-02-2019].

## 1.2 Zásada solidarity ve společné azylové a migrační politice

### 1.2.1 Zásada solidarity v oblasti svobody, bezpečnosti a práva

Jak již zmíněno výše, pojem relokace je v současné době v unijním právu chápán jinak než v mezinárodním právu veřejném a označuje institut sloužící k zajištění interní solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy EU při poskytování mezinárodní ochrany.<sup>115</sup> Cílem této kapitoly je proto osvětlit praktický a právní význam zásady solidarity pro společnou azylovou a migrační politiku a poskytnout stručnou analýzu relevantních ustanovení primárního práva.

Zásada solidarity má v unijním právu dlouhou historii<sup>116</sup> a projevuje se v řadě podob a oblastí.<sup>117</sup> Zpočátku se solidarita mezi členskými státy dotýkala především vnitřního trhu a ekonomické stránky evropské integrace.<sup>118</sup> S rozvojem pravomocí EU v oblasti svobody, bezpečnosti a práva se však zásada solidarity postupně prosadila i ve vztahu k azylu a migraci. Idea solidarity provázela společnou azylovou politiku od samotných počátků SEAS.<sup>119</sup> Jako zásada společné azylové politiky byla zmíněna jak v závěrech zasedání Evropské rady v Tampere,<sup>120</sup> tak v Haagském<sup>121</sup> a Stockholmském programu.<sup>122</sup> Právě v Haagském programu se poprvé objevil

---

<sup>115</sup> Viz výše úvod této práce.

<sup>116</sup> Srov. BUTLER, G.: *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 25, Issue 3, 2018, s. 314-318, CREMONA, M. (ed.): *Structural Principles in EU External Relations Law*. Oxford: Hart Publishing, 2018, s. 180-181 a HILPOLD, P.: *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*. In: Legal Issues of Economic Integration, Vol. 42, Issue 3, 2015, s. 210. Viz kupříkladu čl. 86 Smlouvy o Evropském společenství uhlí a oceli, čl. 10 Smlouvy o založení Evropského společenství či současný čl. 4(3) TEU.

<sup>117</sup> Projevem solidarity je kupř. povinnost zajistit účinnost unijního práva, princip rovného zacházení s občany jiných členských států a povinnost poskytovat sociální právé těm, kteří jsou v hostujícím členském státě integrováni. Solidarita se dále projevuje též v oblasti základních práv a svobod, soutěžním právem či tržních svobod. Blíže k tomu srov. VANHEULE, D., VAN SELM, J., BOSWELL, C.: *The Implementation of Article 80 TFEU - on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, Including its Financial Implications, between the Member States in the Field of Border Checks, Asylum and Immigration*. Study for the LIBE Committee. Evropská unie, 2011, s. 27-28.

<sup>118</sup> Srov. KONSTADINIDES, T.: *Civil Protection Cooperation in EU Law: Is There Room for Solidarity to Wriggle Past?* In: European Law Journal, Vol. 19, č. 2, 2013, s. 269-70. Pro detailnější analýzu viz BUTLER, G., op. cit., s. 318-326.

<sup>119</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 179.

<sup>120</sup> Srov. Závěry zasedání Evropské rady z Tampere, op. cit., bod 4 („The aim is an open and secure European Union, fully committed to the obligations of the Geneva Refugee Convention and other relevant human rights instruments, and able to respond to humanitarian needs **on the basis of solidarity**.“) a 16 („The European Council urges the Council to step up its efforts to reach agreement on the issue of **temporary protection for displaced persons on the basis of solidarity between Member States**. The European Council believes that consideration should be given to making some form of financial reserve available in situations of mass influx of refugees for temporary protection.“).

<sup>121</sup> Srov. Haagský program, op. cit., str. 6 a 11.

<sup>122</sup> Srov. Stockholmský program, op. cit., s. 32, bod 6.2 („Evropská rada hodlá i nadále uskutečňovat cíl **vytvoření společného prostoru ochrany a solidarity** na základě společného azylového postupu a jednotného statusu osob [...]“.) a bod 6.2.2. („Měla by se **prosazovat faktická solidarita** s členskými státy, které jsou vystaveny obzvláště

pojem „*solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy*“.<sup>123</sup> Na rozdíl od obecné povinnosti loajální spolupráce se však této zásadě dostalo výslovného vyjádření v základacích smlouvách až s přijetím Lisabonské smlouvy.<sup>124</sup>

Solidarita mezi členskými státy je od přijetí Lisabonské smlouvy výslovně jednou z hodnot a jedním z cílů EU<sup>125</sup> a jako taková „*představuje jak východisko, tak konečný cíl*“ samotného projektu evropské integrace.<sup>126</sup> Obecná ustanovení pro oblast svobody, bezpečnosti a práva dále stanoví, že EU „*rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy*“.<sup>127</sup> Zásada solidarity mezi členskými státy jako právní princip společné azylové a migrační politiky je následně blíže rozvedena v čl. 80 SFEU (tzv. klauzuli solidarity), jež je společným ustanovením pro azylovou politiku, kontrolu hranic a migrační politiku. V souladu s tímto ustanovením se provádění těchto politik „*řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členské státy*“, a to též „*na finanční úrovni*“.<sup>128</sup> Ustanovení čl. 80 SFEU není samo o sobě právním základem pro právní akty, ale může sloužit jako odůvodnění pro některá solidární opatření přijatá dle čl. 78 SFEU<sup>129</sup> nebo jako interpretační vodítko při výkladu azylové legislativy.<sup>130</sup>

Ve srovnání s jinými ustanoveními Smluv, jež rovněž hovoří o solidaritě mezi členskými státy, je solidarita v čl. 80 SFEU formulována více jako svébytný právní princip a méně jako pouhá deklarace.<sup>131</sup> Příkladem může být čl. 194 SFEU, který stanovuje cíle unijní politiky v oblasti

---

*velkým tlakům. Za tímto účelem by se mělo pokračovat v analýze a rozvíjení mechanismů pro dobrovolné a koordinované sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.*“)

<sup>123</sup> Srov. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L. a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 373.

<sup>124</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 179: „*Since the Treaty of Lisbon, [the CEAS] structure has been supported by two foundation principles: solidarity and the fair-sharing of responsibility. The principle of solidarity has been present from the inception of the CEAS (Tampere European Council 1999), but it now has a formal role accompanying the competence to adopt asylum legislation under Article 78(2) TFEU.*“

<sup>125</sup> Srov. čl. 2 a čl. 3(3) SEU.

<sup>126</sup> Viz MORENO-LAX, V.: *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 24, Issue 5, s. 750: „*As part of Article 2 TEU, it constitutes both the starting place and final goal of 'the whole of the Community system'.* In the words of Advocate General Bot, it embodies ‘the quintessence of what is both the *raison d'être* and the objective of the European project’“.

<sup>127</sup> Viz čl. 67(2) SFEU.

<sup>128</sup> Viz čl. 80 věta první SFEU.

<sup>129</sup> Srov. PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 236; PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 14 a MORENO-LAX, op. cit., s. 752: „*Article 80 TFEU, combined with Article 78 TFEU, arguably provides a legal basis for action to that effect. Solidarity modulates the quality of that action, as one that must apportion responsibilities in a way that amounts to real ‘sharing’, as opposed to the mere ‘allocation’, of protection duties.*“

<sup>130</sup> Srov. k tomu kupř. rozsudek Soudního dvora ze dne 21.12.2011, *N.S. a M.E.*, C-411/10, body 93-94.

<sup>131</sup> Srov. OVÁDEK, M.: *Legal basis and solidarity of provisional measures in Slovakia and Hungary v Council*, publikováno 4.12.2017, dostupné z: <<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/legal-basis-and-solidarity-provisional-measures-slovakia-and-hungary-v-council>> [cit. 22-02-2019]: „*Unlike other provisions, such as on*

energetiky „*v duchu solidarity*“ mezi členskými státy, nebo čl. 122(1) SFEU, jenž v případech ekonomických potíží svěřuje Radě pravomoc přijmout „*v duchu solidarity*“ přiměřená opatření. Obdobně je formulována též tzv. doložka solidarity, týkající se pomoci členskému státu postiženému teroristickým útokem nebo přírodní či člověkem způsobenou pohromou.<sup>132</sup> Společná azylová a migrační politika je oproti tomu „*založena na solidaritě*“ a její provádění se „*řídí*“ zásadou solidarity.<sup>133</sup> „*Vhodná opatření*“ pro implementaci solidarity mají být součástí unijních aktů, „*[k]dykoli je to nutné*“.<sup>134</sup> Jinými slovy, vhodná solidární opatření mají být přijata vždy, pokud by samostatná implementace unijních opatření jednotlivými členskými státy nebyla dostačující.<sup>135</sup> Implementační opatření přitom vždy musí být „*spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí*“.<sup>136</sup>

Podle Gregora Nolla lze solidární opatření rozdělit do tří hlavních skupin: sdílení právních norem („*sharing norms*“), sdílení finančních prostředků („*sharing money*“) a přerozdělení osob, tj. žadatelů nebo příjemců mezinárodní ochrany („*sharing people*“).<sup>137</sup> Prostřednictvím těchto opatření je pak možné v duchu solidarity „*spravedlivě rozdělit odpovědnost*“ mezi členskými státy, tj. ulevit těm členským státům, které v porovnání s ostatními nesou nepřiměřeně velkou zátěž.<sup>138</sup> Spravedlivé sdílení břemene je přitom výhodné jak pro samotné státy, tak pro osoby, jež potřebují mezinárodní ochranu.<sup>139</sup>

---

*energy (Article 194(1) TFEU), which speak of the ‘spirit of solidarity’, Article 80 TFEU treats solidarity as a principle in its own right which moreover ‘governs’ immigration and asylum policies“.*

<sup>132</sup> Srov. čl. 222(1) SFEU: „*Pokud je některý členský stát cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy, jednají Unie a její členské státy společně v duchu solidarity. Unie uvede do pohotovosti veškeré nástroje, které má k dispozici, včetně vojenských prostředků poskytnutých členskými státy*“. Pro kontext viz též čl. 196 SFEU. Blíže k tomu KONSTADINIDES, T., op. cit., s. 274-278.

<sup>133</sup> Viz čl. 67(2) a 80 SFEU.

<sup>134</sup> Viz čl. 80 věta druhá SFEU.

<sup>135</sup> Srov. VANHEULE, D., VAN SELM, J., BOSWELL, C., op. cit., s. 38: „*One could thus argue that policymaking in the areas of border management, asylum and immigration requires a double scrutiny: 1) establishing whether or not Union measures are required in the particular field (Articles 77 to 79 TFEU); and 2) determining whether or not Member States will be able to implement them by themselves and whether additional solidarity measures are necessary. The Member States’ expected loyalty in implementing EU policy appears not to be sufficient; if solidarity is needed, then Union action may be required.*“

<sup>136</sup> Viz čl. 67(2) SFEU. Srov. k tomu též MORENO-LAX, op. cit., s. 751-752 a VANHEULE, D., VAN SELM, J., BOSWELL, C., op. cit., s. 37-38.

<sup>137</sup> Srov. BYRNE, R., NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J. (eds.): *Protection in a spirit of solidarity? In New asylum countries? Migration control and refugee protection in an enlarged European Union*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, s. 305–324 citováno podle GRAY, H., op. cit., s. 179.

<sup>138</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 180. Nutnost mezinárodní spolupráce a solidarity k tomu, aby se předešlo nerovnoměrnému rozdělení břemene spojené s poskytováním mezinárodní ochrany je vyjádřena též v preambuli Ženevské úmluvy: „*Vysoké smluvní strany majíce na zřeteli, že [...] udělení azylu by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím a že uspokojivého řešení problému, jehož mezinárodní rozsah a povahu Spojené národy uznaly, nemůže být tudíž dosaženo bez mezinárodní spolupráce*“.

<sup>139</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 180.

Výhody pro samotné státy jsou v zásadě trojí. První výhodou dlouhodobého sdílení břemene je větší stabilita a menší rozdíly ve fluktuaci počtu žadatelů a azylantů, s nimiž se stát musí vypořádat.<sup>140</sup> Účastí v přerozdělovacím mechanismu si tak stát pojišťuje, že nebude muset v budoucnosti čelit nepřiměřeně velké migrační vlně, neboť se břemeno rovnoměrně rozloží mezi účastníci se státy.<sup>141</sup> Druhou výhodou je ochrana států před újmou působenou jednostrannými opatřeními, která by jinak ostatní státy přijímaly ve snaze zbavit se co největšího počtu migrujících osob na úkor svých sousedů.<sup>142</sup> Třetí výhoda souvisí se sociální a regionální kohezí a stabilitou.<sup>143</sup> Nerovnoměrné rozdělení břemene totiž může snížit prosperitu přetížených států, což se v důsledku absence vnitřních hranic dříve či později projeví i v okolních státech.<sup>144</sup>

Výhody pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu, jsou dány tím, že přetíženost azylových systémů vede k nižší otevřenosti vůči žadatelům o mezinárodní ochranu<sup>145</sup> a ke snížení humanitárních a lidskoprávních standardů. Jako vypovídající příklad tohoto problému lze uvést případy systematického porušování lidských práv žadatelů o mezinárodní ochranu v Řecku a Itálii<sup>146</sup> a přijetí limitů na počet žadatelů o mezinárodní ochranu ve Švédsku a Rakousku<sup>147</sup>. Solidarita by přitom měla společnou azylovou politikou „prozařovat“ na trvalé a ex ante bázi, nikoliv pouze v mimořádných výjimečných případech.<sup>148</sup>

SEAS v současné podobě obsahuje aspekty všech tří výše zmíněných typů solidárních opatření.<sup>149</sup> Sdílením norem je samotná existence společných právních pravidel tvořících SEAS.<sup>150</sup> Příkladem sdílení finančních prostředků jsou zejména Evropský uprchlický fond (ERF) a jej

---

<sup>140</sup> Srov. VANHEULE, D., VAN SELM, J., BOSWELL, C., op. cit., s. 39.

<sup>141</sup> Tamtéž, s. 39-40.

<sup>142</sup> Tamtéž, s. 40.

<sup>143</sup> Tamtéž, s. 40.

<sup>144</sup> Tamtéž, s. 40.

<sup>145</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 180.

<sup>146</sup> Srov. zejména rozhodnutí ESLP ze dne 21.1.2011, *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, rozsudek Soudního dvora ze dne 21.12.2011, *N.S. a M.E.*, C-411/10, rozhodnutí Velkého senátu ESLP ze dne 4.11.2014, *Tarakhel proti Švýcarsku*, č. 29217/12 a rozhodnutí ESLP ze dne 21.10.2014, *Sharifi a další proti Itálii a Řecku*, č. 16643/09.

<sup>147</sup> Srov. HILPOLD, P.: *Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law: The many facets of an instrument still in the making*. In: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 15, Issue 4, 2017, s. 1203-1204.

<sup>148</sup> Srov. MORENO-LAX, op. cit., s. 752: „*The final result must be one that is doubly fair: between Member States and towards asylum seekers/refugees. Structurally, this ‘double fairness’ criterion should permeate the CEAS on a permanent, ex ante basis. Contrary to the ad hoc, emergency-driven, exceptional solidarity logic underpinning Article 78(3) TFEU (and Juncker’s approach), whereby ‘in the event of (. . .) an emergency situation (. . .) provisional measures for the benefit of the Member State(s) concerned’ may be adopted, the kind of solidarity contained in Article 80 TFEU requires a ‘normalization’ of solidarity that incorporates it as a compulsory, basilar foundation of the common asylum policy and the setting aside of national self-interest.*“

<sup>149</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 179.

<sup>150</sup> Tamtéž, s. 179 a 185.



nahrazující Azylový a migrační fond (AMF).<sup>151</sup> Dalším příkladem je též nařízení o poskytování mimořádné podpory v rámci Unie.<sup>152</sup> Přerozdělování osob jako typ solidárního opatření a nástroj „*spravedlivého sdílení odpovědnosti*“ bylo doposud v rámci SEAS přítomno v poměrně nízké míře.<sup>153</sup> Jako určitý projev přerozdělování osob lze uvést směrnici o dočasné ochraně<sup>154</sup> a dublinská pravidla pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu.<sup>155</sup> Směrnice o dočasné ochraně však ještě nikdy nebyla využita<sup>156</sup> a dublinská pravidla odpovědnost mezi členskými státy dělí značně nerovnoměrně a bez jakýchkoliv úvah o spravedlnosti takového rozdělení.<sup>157</sup>

Dále lze solidárních opatření dělit podle toho, zda je jejich účelem řešení příčin nebo následků nerovnoměrného sdílení odpovědnosti.<sup>158</sup> Příkladem prvního typu je unijní harmonizace azylového práva, jejímž účelem je sjednotit podmínky napříč členskými státy tak, aby se snížily rozdíly mezi štědrostí jejich azylových systémů<sup>159</sup> (kupř. pokud jde o přijímací podmínky, podmínky kvalifikace nebo procesní záruky žadatele o mezinárodní ochranu). Druhým typem solidárních opatření jsou mechanismy přerozdělovající důsledky nerovnoměrného rozložení odpovědnosti.<sup>160</sup> Takovými mechanismy jsou především opatření spočívající ve finančních

---

<sup>151</sup> Srov. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond, ze dne 15.6.2018, COM(2018) 471 final. Srov. k tomu MORANO-FOADI, S.: *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*. In: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 19, 2017, s. 239; blíže viz GRAY, H., op. cit., s. 186-187.

<sup>152</sup> Nařízení Rady (EU) 2016/369 ze dne 15. března 2016 o poskytování mimořádné podpory v rámci Unie.

<sup>153</sup> Dobrovolná relokační žadatelů o mezinárodní ochranu jako jeden z možných nástrojů solidarity nicméně byla zmíněna ve sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 17.6.2008, *Plán politiky pro azyl - integrovaný přístup k ochraně v celé EU*, COM(2008) 360 final, bod 5.1.2, s. 9.

<sup>154</sup> Srov. *N.S. a M.E.*, op. cit., bod 93: „Kromě toho článek 80 SFEU stanoví, že azylová politika a její provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni. Směrnice 2001/55 představuje příklad této solidarity, ovšem jak bylo uvedeno na jednání, mechanismy solidarity, které obsahuje, jsou omezeny na zcela výjimečné situace, na které se vztahuje působnost této směrnice, a sice hromadný příliv vysídlených osob.“

<sup>155</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 186-187.

<sup>156</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 571

<sup>157</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 188 a 190; PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 346-347; WACKER, E., BECKER, U., CREPAZ, K. (eds.): *Refugees and Forced Migrants in Africa and the EU. Comparative and Multidisciplinary Perspectives on Challenges and Solutions*. Springer, 2019, s. 44-46 a DEN HEIJER, M., RIJPMAN, J., SPIJKERBOER, T.: *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System*. In: *Common Market Law Review*, Vol. 53, 2016, s. 613: „The criteria for distributing asylum seekers laid down in the Dublin Regulation fall short of fair-sharing, as there is no attempt to make allowances for any State which is particularly burdened, nor is there any attempt to take into account capacities of Member States to offer protection.“

<sup>158</sup> Srov. VANHEULE, D., VAN SELM, J., BOSWELL, C., op. cit., s. 41.

<sup>159</sup> Tamtéž, s. 41-42

<sup>160</sup> Tamtéž, s. 42.

transferech nebo fyzické relokační žadatelů o mezinárodní ochranu, příp. vysídlených osob.<sup>161</sup> Příkladem solidárních finančních transferů na unijní úrovni jsou již výše zmíněné Evropský uprchlický fond a Azylový a migrační fond. Mechanismy zahrnující relokační osoby se naopak doposud v unijním právu systematicky neobjevovaly.<sup>162</sup>

### 1.2.2 Čl. 78(3) SFEU a jeho význam pro zásadu solidarity

Jak popsáno výše, Lisabonská smlouva shromáždila unijní pravomoci v oblasti azylu v čl. 78 SFEU. Čl. 78(1) SFEU nejprve stanoví existenci společné azylové politiky EU, její rozsah a její hlavní principy. Dle tohoto ustanovení se společná azylová politika vztahuje nejen na azyl, ale také na doplňkovou a dočasnou ochranu. Pokud jde o hlavní principy společné azylové politiky, musí respektovat zásadu *non-refoulement*, Ženevskou úmluvu, Protokol k Ženevské úmluvě z roku 1967 a další příslušné mezinárodní smlouvy.<sup>163</sup> Čl. 78(2) SFEU vyjmenovává jednotlivé aspekty tvořící společný azylový systém,<sup>164</sup> poskytuje právní základ pro příslušnou azylovou legislativu a rovněž stanoví procesní podmínky pro její přijetí. Všechny akty tvořící CEAS jsou přijímány v řádném legislativním procesu Evropským parlamentem a Radou na základě návrhu Komise.<sup>165</sup> Čl. 78(3) SFEU oproti tomu poskytuje právní základ pro mimořádná dočasná opatření přijímaná v případě nouzové situace jednomyslně Radou po konzultaci Evropského parlamentu.

Ustanovení čl. 78(3) SFEU s ideou solidarity v azylové a migrační politice úzce souvisí.<sup>166</sup> Jeho smyslem a účelem je totiž kolektivní poskytnutí pomoci těm členským státům, které v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí čelí stavu nouze. Ani čl. 78(3) SFEU, ani jeho předchůdce čl. 64(2) SES nebyly až do září 2015 využity<sup>167</sup> a doktrína nepředpokládala jejich využití ke změně již existujících legislativních aktů<sup>168</sup> či k zakotvení solidárních opatření

---

<sup>161</sup> Srov. VANHEULE, D., VAN SELM, J., BOSWELL, C., op. cit., s. 42.

<sup>162</sup> Tamtéž, s. 42. Některé unijní humanitární programy (kupř. v Kosovu nebo na Maltě) nicméně dobrovolné relokační mechanismy obsahovaly. Srov. tamtéž a MAIANI, F.: *The Reform of the Dublin III Regulation. Study for the LIBE Committee*. Evropská unie, 2016, s. 17.

<sup>163</sup> Srov. k tomu LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 321-324, bod 10-013.

<sup>164</sup> Srov. čl. 78(2)(a)-(g) SFEU.

<sup>165</sup> Srov. čl. 78(2) a 294 SFEU.

<sup>166</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 324, bod 10-013.

<sup>167</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 10-11 a 571.

<sup>168</sup> Srov. PEERS, S.: *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 114, PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 237-238 a PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 15.

obnášejících přerozdělování osob.<sup>169</sup> Dosavadní doktrinální pojetí vesměs předpokládala solidární opatření zahrnující finanční či materiální pomoc dotčeným členským státům.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Srov. k tomu např. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L. a kol., op. cit., s. 368, GROEBEN, H. VON DER, SCHWARZE, J.: *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, s. 1863-1866 nebo PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 14-15 a contrario.

<sup>170</sup> Srov. PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 238 a PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 15.

## 2. Dočasný relokační mechanismus jako nástroj řešení migrační krize EU<sup>171</sup>

### 2.1 Podstata dočasného relokačního mechanismu

Řešení představené Prvním a Druhým relokačním rozhodnutím spočívá v dočasné suspenzi nařízení Dublin III, na jehož základě se v konkrétních případech určuje členský stát příslušný pro posouzení žádostí o mezinárodní ochranu. Podstatou představených opatření je relokace žadatelů o mezinárodní ochranu z přetížených členských států do členských států jiných<sup>172</sup> (tj. za běžných okolností nepřislušných k vyřízení jejich žádostí).<sup>173</sup> Beneficienty tohoto odklonu od běžného mechanismu stanoveného v Dublinu III jsou Itálie a Řecko.<sup>174</sup> Zmíněná suspenze se proto týká pouze těch žadatelů, kteří v období od 15. 8. 2015,<sup>175</sup> resp. 24. 3. 2015<sup>176</sup> dorazili do Řecka či Itálie<sup>177</sup> a jejichž žádosti by za standardního běhu věcí (tj. podle nařízení Dublin) měly být posouzeny právě v těchto dvou členských státech.

Kromě toho se představený relokační mechanismus týká pouze žadatelů „s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany“,<sup>178</sup> tedy těch, jejichž žádosti budou s nejvyšší pravděpodobností vyřízeny kladně.<sup>179</sup> Vysoká pravděpodobnost úspěšnosti podané žádosti se odvozuje od státní příslušnosti žadatele a týká se státních příslušníků<sup>180</sup> zemí, jejichž průměrná úspěšnost<sup>181</sup> dosahuje podle nejnovějších čtvrtletních statistik Eurostatu alespoň 75 %.<sup>182</sup>

Čl. 9 Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí dále stanoví, že v případě výskytu „dalších nouzových situací“ v jiných členských státech může Rada postupem podle čl. 78(3) SFEU

<sup>171</sup> Tato kapitola vychází z práce ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*, 2016, IX. ročník SVOČ.

<sup>172</sup> V kontextu Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí jsou členskými státy myšleny všechny státy EU s výjimkou Velké Británie, Irska a Dánska, které mají výjimku ze základacích Smluv. Irsko se nicméně přesto rozhodlo do Prvního i Druhého relokačního rozhodnutí Rady zapojit. Srov. k tomu výsledky jednání Rady EU ze dne 20.7.2015, 11097/15, s. 4 a sdělení Komise ze dne 16.3.2016, COM(2016) 165 final, s. 3.

<sup>173</sup> Srov. bod 18 preambule a čl. 3 Prvního relokačního rozhodnutí, obdobně bod 23 preambule a čl. 3 Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>174</sup> Podle původních plánů však mělo být Druhé relokační rozhodnutí přijato ještě ve prospěch Maďarska. Viz dále.

<sup>175</sup> Srov. čl. 13(3) Prvního relokačního rozhodnutí.

<sup>176</sup> Srov. čl. 13(3) Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>177</sup> Srov. čl. 3(1) Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>178</sup> Viz bod 17 preambule Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>179</sup> Srov. čl. 3(2) Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí a bod 20 preambule Prvního relokačního rozhodnutí, jemuž odpovídá bod 25 preambule Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>180</sup> V případě osob bez státní příslušnosti se posuzuje země předchozího obvyklého bydliště. Srov. čl. 3(2) Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>181</sup> Blíže viz bod 20 preambule Prvního relokačního rozhodnutí: „[...] Eurostatem vymezené prahové hodnotě průměrné míry kladně vyřízených rozhodnutí o poskytnutí mezinárodní ochrany v průběhu řízení v prvním stupni na úrovni Unie [...] na základě nejnovějších dostupných statistik.“

<sup>182</sup> Srov. zejm. čl. 3(2) Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí.

přijmout další dočasná opatření, jež mohou zahrnovat pozastavení účasti dotčených členských států na relokaci.<sup>183</sup> V červnu 2016 přijala Rada rozhodnutí o přijetí těchto opatření ve prospěch Švédska.<sup>184</sup> Vedle toho může Rada na základě čl. 4(5) Druhého rozhodnutí<sup>185</sup> vydat prováděcí rozhodnutí,<sup>186</sup> jímž dočasně pozastaví relokaci až 30 % přidělených žadatelů do členského státu, který není aktuálně schopen se na procesu relokace plně podílet. S účinností od 11. 3. 2016 byla tímto postupem na jeden rok pozastavena relokace 30 % (tj. 1065) žadatelů do Rakouska.<sup>187</sup>

## 2.2 Rozdíly mezi Prvním a Druhým relokačním rozhodnutím

Přestože je zakotvený mechanismus v Prvním i Druhém relokačním rozhodnutí principiálně totožný, v méně či více podstatných detailech se vzájemně liší. První odlišností je především celkový počet relokovaných osob (40 tisíc ku 120 tisícům).<sup>188</sup> Druhým rozdílem je poměr, v jakém mají být z dotčených členských států, tj. Itálie a Řecka, přemísťováni. Zatímco První relokační rozhodnutí cílilo především na pomoc Itálii (24 tisíc přemístěných z Itálie oproti 16 tisícům ve prospěch Řecka), podle Druhého rozhodnutí mělo být podle původního záměru nejvíce žadatelů o mezinárodní ochranu relováno z Maďarska (54 tisíc) a Řecka (50,4 tisíce osob).<sup>189</sup> Z Itálie mělo být nad rámec Prvního relokačního rozhodnutí přemístěno už jen dalších 15,6 tisíc osob. Vzhledem k tomu, že Druhé relokační rozhodnutí nakonec ve prospěch Maďarska přijato nebylo, zmíněných 54 tisíc žadatelů mělo být ve stanoveném poměru přemístěno z Řecka a Itálie.<sup>190</sup> Tento plán ale Komise následně opustila a umožnila členským státům tuto kvótu splnit dobrovolným přesídlováním syrských státních příslušníků do EU na základě národních a mezinárodních programů přesídlování.<sup>191</sup>

Třetím (a klíčovým) rozdílem je způsob rozdělení relokovaných žadatelů mezi členské státy. První relokační rozhodnutí je založeno na principu dobrovolnosti; počty relokovaných

<sup>183</sup> Srov. čl. 9 Prvního relokačního rozhodnutí a čl. 9 Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>184</sup> Srov. rozhodnutí Rady (EU) 2016/946 ze dne 9.6.2016, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Švédska v souladu s článkem 9 rozhodnutí (EU) 2015/1523 a článkem 9 rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterými se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

<sup>185</sup> Na návrh Komise a po řádně odůvodněném oznámení členského státu podaném do 26.12.2015.

<sup>186</sup> Srov. čl. 4(5) a (6) ve spojení s čl. 4(7) Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>187</sup> Srov. čl. 1 ve spojení s bodem 9 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2016/408 ze dne 10.3.2016 o dočasném pozastavení relokace v rozsahu 30 % žadatelů přidělených Rakousku podle rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

<sup>188</sup> Srov. čl. 4 Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>189</sup> Srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 451, op. cit., s. 4.

<sup>190</sup> Srov. čl. odst. 1 a 2 Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>191</sup> Srov. čl. 1 rozhodnutí Rady 2016/1754 ze dne 29.9.2016, kterým se mění rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka ve spojení s čl. 4(1)(c) Druhého relokačního rozhodnutí.

žadatelů se proto určí podle dobrovolně převzatých závazků jednotlivých členských států.<sup>192</sup> Druhé relokační rozhodnutí oproti tomu již stanovuje jednotlivým členským státům závazné kvóty.<sup>193</sup> Tyto kvóty byly jednotlivým členským státům stanoveny na základě distribučního klíče sestávajícího ze čtyř parametrů: velikosti populace, celkového HDP, výše nezaměstnanosti a průměrného počtu žádostí o mezinárodní ochranu.<sup>194</sup>

V důsledku odlišné právní závaznosti se liší i okruh členských států, jichž se relokační týká. Zatímco Druhým relokačním rozhodnutím jsou vázány všechny členské státy (s výjimkou těch, jež mají opt out v oblasti svobody, bezpečnosti a práva<sup>195</sup> a nerozhodly se zapojit<sup>196</sup>), dobrovolné relokační podle Prvního relokačního rozhodnutí se neúčastní ještě Rakousko a Maďarsko.<sup>197</sup>

### 2.3 Žaloby na neplatnost Druhého rozhodnutí

Počátkem prosince 2015 byly proti Druhému relokačnímu rozhodnutí Slovenskem<sup>198</sup> a Maďarskem<sup>199</sup> podány žaloby na neplatnost. Mezi důvody neplatnosti Druhého relokačního mechanismu Maďarsko a Slovensko uvedly mimojiné též nedodržení podmínek použitelnosti čl. 78(3) SFEU, nemožnost využití čl. 78(3) SFEU k přijetí dotčených opatření a porušení zásady proporcionality.<sup>200</sup> V září 2017 Soudní dvůr vydal dlouho očekávané rozhodnutí ve věci, v němž v souladu se závěry generálního advokáta Yvese Bota obě žaloby zamítl jako neopodstatněné.<sup>201</sup>

Následující kapitola navazuje na výše uvedený právní spor a zabývá se souladem dočasného relokačního mechanismu s primárním právem EU ve světle judikatury Soudního dvora. Jednotlivé právní otázky jsou rozděleny do dvou základních okruhů podle toho, jakého ústavního principu se týkají. Nejprve jsou analyzovány právní otázky týkající se dodržení zásady přenesených pravomocí. Následně je posouzen soulad dočasného relokačního mechanismu se zásadou proporcionality. Stěžejní částí této analýzy je rozbor argumentace žalobců, generálního advokáta a Soudního dvora vztahující se k legalitě Druhého relokačního rozhodnutí.

---

<sup>192</sup> Srov. čl. 4 Prvního relokačního rozhodnutí a contrario. Konkrétní dohodnuté počty relokovaných žadatelů jsou v příloze výsledků jednání Rady EU ze dne 20. 2015 (cit. výše).

<sup>193</sup> Srov. čl. 4 a Přílohy I a II Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>194</sup> Srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 451 final, s. 1 a 15.

<sup>195</sup> Srov. body 48-50 preambule Druhého relokačního rozhodnutí a Protokoly č. 21 a 22.

<sup>196</sup> Možnosti podle čl. 4 Protokolu č. 2, resp. čl. 4 přílohy k Protokolu č. 22 využilo pouze Irsko. Viz výše.

<sup>197</sup> Srov. výsledky jednání Rady EU ze dne 20.7.2015, s. 4-5 a sdělení Komise COM(2016) 165, op. cit., s. 3.

<sup>198</sup> Žaloba podaná dne 2.12.2015, *Slovenská republika proti Radě*, C-643/15, Úř. věst. C 38, 1.2.2016, s. 41-43.

<sup>199</sup> Žaloba podaná dne 3.12.2015, *Maďarsko proti Radě*, C-647/15, Úř. věst. C 38, 1.2.2016, s. 43-44.

<sup>200</sup> Srov. *Slovenská republika proti Radě*, C-643/15, body 2, 5 a 6 a *Maďarsko proti Radě*, C-647/15, body 1-2 a 10.

<sup>201</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6.9.2017, *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, C-643/15 a C-647/15 a stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, C-643/15 a C-647/15.

### 3. Relokační opatření v judikatuře SDEU

#### 3.1 Dodržení zásady přenesených pravomocí

##### 3.1.1 Zásada přenesených pravomocí a čl. 78(3) SFEU jako právní základ relokačních opatření

Podle čl. 5(1) SFEU se rozsah pravomocí EU řídí zásadou svěřených pravomocí. V důsledku toho může EU vykonávat pouze ty pravomoci, které jí členské státy za účelem dosažení cílů EU v základních Smlouvách svěřily.<sup>202</sup> Pokud jí určité pravomoci Smlouvami svěřeny nebyly, platí, že nadále náležejí členským státům<sup>203</sup> a spadají do jejich výlučné pravomoci.<sup>204</sup> Každý orgán nebo instituce EU proto může jednat pouze v mezích pravomocí, jež jim svěřuje primární právo.<sup>205</sup> Z tohoto důvodu musí mít každý právně závazný akt EU svůj právní základ v primárním právu nebo jiném existujícím právním aktu, který dokládá, že ke svěřením potřebných pravomocí došlo a že je EU členskými státy oprávněna v dané věci jednat.<sup>206</sup>

Právní základ zároveň stanoví konkrétní hmotněprávní a procesní podmínky, jež akt přijatý na jeho základě musí splňovat.<sup>207</sup> Jinými slovy, právní základ jednak určí okruh záležitostí, které je EU oprávněna právem regulovat, jednak stanoví způsob výkonu tohoto oprávnění (tj. typ právního aktu a proceduru k jeho přijetí).<sup>208</sup> To je důležité, neboť aplikovatelný rozhodovací postup může mít z důvodu různé míry participace jednotlivých unijních institucí vliv na obsah přijatého aktu.<sup>209</sup> Právní základ dále rovněž určuje charakter unijní pravomoci.<sup>210</sup> Otázka výběru správného právního základu tedy není čistě teoretickým problémem, ale má praktický význam.<sup>211</sup>

---

<sup>202</sup> Srov. čl. 5(2) SEU.

<sup>203</sup> Srov. čl. 4(1) a čl. 5(2) věta druhá SEU.

<sup>204</sup> Srov. SVOBODA, P., op. cit., s. 58. To ovšem nevylučuje povinnost členských států vykonávat své výlučné pravomoci v souladu s právem EU – a to především konformně se základními svobodami vnitřního trhu a občanstvím EU, tak jak je vykládá SDEU. Srov. k tomu např. CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *EU law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 85-86 či SVOBODA, P., op. cit., s. 58.

<sup>205</sup> Srov. čl. 13(2) SEU, blíže viz BARNARD, C., PEERS, S. (eds.): *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 105.

<sup>206</sup> Tamtéž, s. 106 a SVOBODA, P., op. cit., s. 54.

<sup>207</sup> Srov. BARNARD, C., PEERS, S. (eds.), op. cit., s. 106 a LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 113-115, body 7-009 až 7-011.

<sup>208</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 113, bod 7-009.

<sup>209</sup> Tamtéž, s. 114, bod 7-011.

<sup>210</sup> Srov. k tomu např. rozsudek Soudního dvora ze dne 1.10.2009, *Komise proti Radě* („Konference smluvních stran CITES“), C-370/07, bod 48: „Uvedení právního základu má rovněž zvláštní význam za účelem zachování výsad orgánů Společenství, kterých se týká postup přijetí aktu. V projednávané věci tak může mít toto uvedení dopad na pravomoci Parlamentu vzhledem k tomu, že články 133 ES, 175 ES a čl. 300 odst. 2 ES mu nepřiznávají stejný stupeň účasti na přijetí aktu. Stejně tak je uvedení právního základu nezbytné pro určení způsobu hlasování v Radě. V tomto ohledu přitom čl. 300 odst. 2 první pododstavec ES stanoví, že Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, ledaže se dohoda týká oblasti, v níž je pro přijetí vnitřních předpisů požadována jednomyslnost, nebo jde o dohodu uvedenou v článku 310 ES.“

<sup>211</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 114, bod 7-011.

Dle ustálené judikatury Soudního dvora má volba právního základu „význam ústavní povahy“ a „použití nesprávného právního základu může způsobit neplatnost takového aktu“.<sup>212</sup> Výběr právního základu proto musí být založen na „objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu“.<sup>213</sup>

Předmětná relokační rozhodnutí Rady se odvolávají na právní základ obsažený v čl. 78(3) SFEU. Toto ustanovení umožňuje Radě, aby na návrh Komise a po konzultaci Evropského parlamentu přijala dočasná opatření v případech, kdy se některý z členských států v důsledku „náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí“ ocitne ve stavu nouze. Z dikce předmětného ustanovení plyne, že oprávnění Rady jednat je omezeno na situace vyznačujícími se následujícími znaky: rozhodnutí může být vydáno za předpokladu, že alespoň jeden členský stát čelí „náhlému přívalu“ příslušníků třetích zemí [podmínka první], v důsledku čehož se ocitne ve „stavu nouze“ [podmínka druhá]. Pravomoc Rady je přitom omezena výhradně na opatření, jež jsou dočasné povahy [podmínka třetí] a jsou přijata ve prospěch uvedeného členského státu či států [podmínka čtvrtá].

### 3.1.2 Podmínky užití čl. 78(3) SFEU jako právního základu<sup>214</sup>

#### 3.1.2.1 Podmínka první a druhá: existence náhlého přívalu příslušníků třetích zemí a vznik stavu nouze

Z obsahu ustanovení čl. 78(3) SFEU vyplývá, že je určeno pro situace svojí povahou spíše výjimečné.<sup>215</sup> Zprvce, přijetí dočasných opatření je zde vázáno na stav nouze vzniklý v oblasti společné azylové politiky výhradně v důsledku „náhlého přívalu“ příslušníků třetích zemí, tj. nikoliv na stav nouze vzniklý jiným způsobem. Zadruhé, užití spojení „náhlý příval“ dává tušit, že se musí jednat o příchod většího množství lidí v relativně krátké době. Slovenská vláda v žalobě na neplatnost Druhého relokačního rozhodnutí argumentovala, že situace Itálie a Řecka v době

<sup>212</sup> Viz posudek Soudního dvora ze dne 6.12.2001, *Cartagenský protokol*, 2/00, bod 5 a rozsudek Soudního dvora ze dne 14.6.2016, *Dohoda s Tanzanií o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství*, C-263/14, bod 42. Srov. k tomu též posudek Soudního dvora ze dne 30.11.2009, *GATS*, 1/08, bod 110 a *Komise proti Radě („Konference smluvních stran CITES“)*, op. cit., bod 47.

<sup>213</sup> Viz *Dohoda s Tanzanií o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství*, op. cit., bod 43. Obdobně kupř. rozsudek Soudního dvora ze dne 3.9.2009, *Mezinárodní fond pro Irsko*, C-166/07, bod 42; rozsudek Soudního dvora ze dne 22.10.2013, *Komise proti Radě („Evropská úmluva o právní ochraně služeb s podmíněným přístupem a služeb tvořených podmíněným přístupem“)*, C-137/12, bod 52; rozsudek Soudního dvora ze dne 10.1.2006, *Komise proti Radě („Rotterdamská úmluva“)*, C-94/03, bod 34 či rozsudek Soudního dvora ze dne 11.6.1991, *Komise a Evropský parlament proti Radě („Oxid titaničitý“)*, C-300/89, bod 10.

<sup>214</sup> Některé pasáže této podkapitoly částečně vychází z článku ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*, op. cit., s. 145-152.

<sup>215</sup> Obdobně též návrh Komise ze dne 27.5.2015, (COM)2015 286 final, op. cit., s. 2.



přijetí napadeného rozhodnutí tyto podmínky nesplňovala.<sup>216</sup> Tento závěr podložila dvěma skutečnostmi: předvídatelností přívalu žadatelů o mezinárodní ochranu do Itálie a Řecka<sup>217</sup> a absencí příčinné souvislosti mezi přívalem žadatelů o mezinárodní ochranu do Řecka a nouzovou situací v Řecku panující.<sup>218</sup> Kromě toho slovenská vláda za podpory polské vlády tvrdila, že napadené rozhodnutí do značné míry reaguje na čistě hypotetickou krizi, neboť v době přijetí nebylo zjevné, zda za další 2-3 roky nouzová situace bude nadále trvat a v jakém rozsahu.<sup>219</sup>

Pokud jde o definici „náhlého přívalu“ příslušníků třetích zemí, Soudní dvůr připomněl, že v oblastech vyžadujících komplexní posuzování a činění politických rozhodnutí mají unijní orgány širokou posuzovací pravomoc.<sup>220</sup> Na základě toho pak aplikoval test „zjevně nesprávného posouzení“ a dospěl k závěru, že Rada nepřekročila svoji diskreční pravomoc, když na základě statistik Frontexu, EASO a Eurostatu o počtu nedovolených překročení vnější hranice a žádostí o mezinárodní ochranu dospěla k závěru, že rostoucí počet občanů třetích zemí v Itálii a Řecku lze považovat za „náhlý“.<sup>221</sup> Tomu, aby šlo o „náhlý příval“ příslušníků třetích zemí, dle Soudního dvora nebrání, že „*k němu došlo v rámci migrační krize trvající několik let*“, jestliže „*znemožňuje normální fungování společného unijního azylového systému*“.<sup>222</sup>

Ani druhý argument slovenské vlády nebyl úspěšný. Soudní dvůr vyložil podmínku příčinné souvislosti tak, že mezi „*mezi náhlým přívalem příslušníků třetích zemí a stavem nouze musí být dostatečně úzká souvislost*“.<sup>223</sup> Podle Soudního dvora je taková dostatečně úzká souvislost mezi stavem nouze v Řecku a Itálii (v podobě tlaku na jejich azylové systémy)

---

<sup>216</sup> Srov. žalobu podanou dne 2.12.2015, *Slovenská republika proti Radě*, C-643/15, Úř. věst. C 38, 1.2.2016, s. 41-43, bod 5 a *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 104-109.

<sup>217</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 105-106: „*Slovenská republika zaprvé tvrdí, že příliv státních příslušníků třetích zemí do Řecka a Itálie bylo možné k datu přijetí napadeného rozhodnutí či bezprostředně před jeho přijetím důvodně předvídat, a nelze jej tedy kvalifikovat jako „náhlý“.* [...] *Statistické údaje za rok 2013, 2014 a z počátku roku 2015 v tomto ohledu podle ní ukazují, že počet státních příslušníků třetích zemí směřujících do Řecka a Itálie se postupně zvyšoval a na přelomu roku 2013/2014 již dosáhl značných rozměrů. V případě Itálie dále údaje za rok 2015 ukázaly spíše meziroční pokles počtu migrantů.*“.

<sup>218</sup> Tamtéž, bod 107: „*Slovenská republika zadruhé tvrdí, že minimálně v případě Řecka neexistuje mezi stavem nouze a přílivem státních příslušníků třetích zemí do tohoto členského státu příčinná souvislost, kterou přitom toto ustanovení vyžaduje vzhledem k výrazu „v důsledku“ použitému ve spojení se stavem nouze v čl. 78 odst. 3 SFEU. Podle Slovenské republiky je totiž nesporné, že organizace azylové politiky v Řecké republice má již dlouho velké nedostatky, které nemají přímou příčinnou souvislost s migračními jevy specifickými pro období, v němž bylo napadené rozhodnutí přijato.*“

<sup>219</sup> Tamtéž, body 108-110.

<sup>220</sup> Tamtéž, body 124.

<sup>221</sup> Tamtéž, body 122-123. Blíže k tomu též argumentace ve stanovisku generálního advokáta Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 111-117.

<sup>222</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 114.

<sup>223</sup> Tamtéž, bod 125.

a návaem migrantů prokázána předloženými statistikami.<sup>224</sup> Případné strukturální nedostatky azylového systému a další faktory, které mohly ke vzniku stavu nouze přispět, existenci této souvislosti dle názoru Soudního dvora nijak nebrání.<sup>225</sup> Tento závěr platí tím spíše v posuzovaném případě, neboť „[v]elikost migrační vlny, s níž se řecký a italský azylový systém potýkal v roce 2015, byla ostatně takového rázu, že by rozvrátila fungování jakéhokoli azylového systému včetně toho bez strukturálních nedostatků“.<sup>226</sup>

Závěrem Soudní dvůr též odmítl tvrzení, že z důvodu délky své platnosti napadená opatření reagují na hypotetický budoucí stav nouze. Zaprvé, Druhé relokační rozhodnutí bylo přijato ve vztahu ke stavu nouze, který v době přijetí již existoval.<sup>227</sup> Zadruhé, Rada měla širokou diskreční pravomoc ohledně volby vhodných opatření, a zatřetí, přijaté rozhodnutí obsahuje mechanismy, jež pružně umožňují reagovat na změny situace.<sup>228</sup>

Přístup Soudního dvora k výkladu pojmů „náhlého přívalu“ příslušníků třetích zemí a „stavu nouze“ se zdá racionální a adekvátní znění a účelu čl. 78(3) SFEU. Vzhledem ke smyslu a účelu předmětného ustanovení není nutné, jak tvrdili žalobci, aby musel být požadovaný „přívál“ příslušníků třetích zemí absolutně nepředvídatelný. Takový výklad by byl příliš restriktivní a v podstatě by ustanovení učinil neaplikovatelným. Příchod lidí z politicky destabilizovaných regionů (ať už uprchlíků či osob s nárokem na doplňkovou ochranu) totiž bude do jisté míry vždy předem očekávatelný, ať už v řádu týdnů, či dokonce měsíců a let.<sup>229</sup> Z kontextu ustanovení lze proto usoudit, tak jak dovodil Soudní dvůr, že by mělo postačovat, aby šlo o „náhlý“ přívál alespoň v tom smyslu, že dotčenému státu či státům neposkytuje dostatek času k tomu, aby se na něj mohly organizačně a kapacitně připravit (za předpokladu, že je to vzhledem k počtu příchozích vůbec fakticky možné). Stav nouze je v takovém případě dán právě spojením příchodu většího množství lidí a okolností, které jsou pro stát nezvladatelné (kupř. nemožnost navýšit kapacity na dostačující úroveň nebo zajistit personál s potřebnou odborností).<sup>230</sup>

---

<sup>224</sup> Tamtéž, bod 126.

<sup>225</sup> Tamtéž, bod 127.

<sup>226</sup> Tamtéž, bod 128. Obdobně též stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 123.

<sup>227</sup> Tamtéž, bod 130.

<sup>228</sup> Tamtéž, body 131-133.

<sup>229</sup> Příkladem je občanská válka v Sýrii, jež začala již v roce 2011. Státní příslušníci Sýrie přesto ve 3. čtvrtletí roku 2015 tvořili podle dat Eurostatu 33 % nově registrovaných žadatelů o azyl (tj. celkem 137 900 osob z celkového počtu 410 000). Kromě toho se v roce 2015 počet žadatelů ze Sýrie oproti roku 2014 více než zdvojnásobil (ze 145 tis. na 368 tis.). Srov. tisková zpráva Eurostatu, newsrelease 217/2015 z 10.12.2015 a data Eurostatu – Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr\_asyappctza], dostupné z: < <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> > [cit. 5-3-2019].

<sup>230</sup> Obdobně též stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 117-118: „Skutečnost, že se jednalo o náhlý příliv státních příslušníků třetích zemí, tak vyplývá z objektivních údajů.

Obdobně lze hodnotit rovněž odpověď Soudního dvora na druhý argument slovenské vlády, týkající se údajné existence systémových nedostatků v azylovém systému Řecka. Nedomnívám se, že by otázka, zda je vzniklý „stav nouze“ částečně způsoben neplněním závazků plynoucích z práva EU či nikoliv, měla při aplikaci čl. 78(3) SFEU hrát roli. Zaprvé, i členský stát, který nedodrжуje plně svoje závazky, je nadále plnoprávným členem Unie, a proto by se i na něj měl vztahovat čl. 80 SFEU o zásadě solidarity. To platí tím spíše za situace, kdy pravidla stanovená v nařízení Dublin III přenášejí odpovědnost za vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu v EU zásadně na členské státy na vnější hranici EU, tj. zejména na státy jižní a východní Evropy (z nichž mnohé navíc patří mezi chudší členské státy).<sup>231</sup> Zadruhé, nezvládnutí situace ze strany některých členských států působí kvůli vzájemné propojenosti členských států problémy EU jako celku.<sup>232</sup> Jak ukázala současná migrační krize, pohyb statisíců lidí napříč EU ve snaze zajistit si mezinárodní ochranu v kýžených členských státech, v kombinaci s nedostatečnou akceschopností EU, motivuje členské státy k přijímání individualistických a nekoordinovaných opatření bez ohledu na zájmy celku.<sup>233</sup> To pak ve výsledku vede k odklonu od skutečně „společné“ azylové politiky.<sup>234</sup> Ze znění čl. 78(3) SFEU se přitom zdá, že jeho hlavním cílem je právě řešit nastalé problémy ve společném azylovém systému, nikoliv hledat jejich viníka. Zdá se proto důvodné posuzovat existenci „stavu nouze“ v důsledku náhlého přívalu příslušníků třetích zemí“ objektivně a nikoliv s ohledem na možné prohřešky jednotlivých členských států. Zajistit dodržování práva EU je koneckonců primárně účelem řízení pro porušování Smluv podle čl. 258 a 259 SFEU, nikoliv právního základu v čl. 78(3) SFEU. Odmítnutí argumentu žalobců Soudním dvorem lze proto považovat za správné a zcela v souladu s účelem, smyslem a kontextem čl. 78(3) SFEU.

### 3.1.2.2 Podmínka třetí: prospěch dotčených členských států

Účelem opatření podle čl. 78(3) SFEU je pomoci členským státům vyřešit stav nouze, jemuž v oblasti azylové politiky čelí. Z logiky věci tedy plyne, že přijaté dočasné opatření musí být přijato ve prospěch členského státu, který se potýká s náhlým přílivem příslušníků třetích zemí a v jehož důsledku čelí nouzové situaci. Obě relokační rozhodnutí byla přijata s cílem ulehčit

---

*Ty zdůrazňují rychlý nárůst počtu státních příslušníků přicházejících z třetích zemí do Itálie a Řecka v krátkém časovém období. Pro existenci stavu nouze, který má napadené rozhodnutí řešit, je charakteristické to, že tyto dva členské státy nejsou s to tomuto nárůstu čelit“.*

<sup>231</sup> Srov. BARNARD, C., PEERS, S., op. cit., s. 796; MORANO-FOADI, S., op. cit., s. 235; GRAY, H., op. cit., s. 188 a 190 a PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 346-347.

<sup>232</sup> Srov. VEEBEL, V., MARKUS, R.: *Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective*. In: *Journal of Politics and Law*, Vol. 8, No. 4/2015, s. 258.

<sup>233</sup> Obdobně SELANEC, N. B., op. cit., s. 73-74 a 106-107.

<sup>234</sup> Viz čl. 67(2) a 78(1) SFEU.

azylovým systémům Itálie a Řecka,<sup>235</sup> čelícím nouzové situaci ve smyslu čl. 78(3) SFEU. Smyslem relokační části žadatelů o mezinárodní ochranu do jiných členských států bylo snížit nápad žádostí, jež musí azylové systémy obou členských států řešit, a zároveň ulehčit jejich přetíženým přijímacím kapacitám.<sup>236</sup> Ze žalobních důvodů tvrzených Maďarskem v žalobě na neplatnost proti Druhému relokačnímu rozhodnutí nicméně vyplývá, že je dle maďarské vlády s čl. 78(3) SFEU rozporné takové opatření, jež je k tíži (a nikoliv ku prospěchu) členského státu, který se (stejně jako Itálie a Řecko) rovněž potýká s nouzovou situací ve smyslu čl. 78(3) SFEU.<sup>237</sup>

Soudní dvůr tento argument odmítl. Odůvodnění soudu se opíralo zejména o čl. 80 SFEU a výslovné odmítnutí Maďarska, aby bylo spolu s Řeckem a Itálií zařazeno jako beneficiant relokačních opatření. Podle Soudního dvora ze zásady solidarity a spravedlivého rozdělení břemene vyplývá, že pokud jsou ve prospěch členských států čelících nouzové situaci přijata dle čl. 78(3) SFEU opatření, má být výsledná zátěž jako pravidlo „rozdělena mezi všechny ostatní členské státy“.<sup>238</sup> Vzhledem k tomu, že Maďarsko výslovně odmítlo<sup>239</sup> postavení beneficianta podle Druhého relokačního opatření, nemůže být Rada viněna za to, že v souladu s čl. 80 SFEU jednala s Maďarskem stejně jako se zbylými členskými státy, které nebyly v postavení beneficianta.<sup>240</sup> Kromě toho Soudní dvůr upozornil na to, že čl. 4(5) a 9 Druhého relokačního opatření počítají s tím, že některé členské státy mohou být natolik zatížené, že se nebudou schopny

---

<sup>235</sup> Srov. např. bod 21 preambule a čl. 1 Prvního relokačního rozhodnutí a bod 26 preambule a čl. 1(1) Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>236</sup> Obdobně PEERS, S.: *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, publikováno 24.9.2015, dostupné z: <<http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html>>.

<sup>237</sup> Viz žalobu podanou dne 3.12.2015, *Maďarsko proti Radě*, C-647-15, Úř. věst. C 38, 1.2.2016, s. 43-44, bod 10, věta druhá: „*Napadené rozhodnutí není [...] v souladu s čl. 78 odst. 3 SFEU, protože s požadavkem [...], podle kterého lze opatření přijmout ve prospěch členských států dotčených náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí, je neslučitelné opatření, které jednomu z takových členských států ukládá jen povinnost.*”

<sup>238</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 291.

<sup>239</sup> K bližším důvodům tohoto odmítnutí viz stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 289: „*Maďarsko vysvětluje svůj nesouhlas s tím, aby bylo uvedeno mezi členskými státy, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, následovně. Zprvce zjevně odmítá být považováno za „členský stát v první linii“. V této souvislosti Maďarsko upřesňuje, že Italská republika a Řecká republika jsou členskými státy, které s ohledem na svou zeměpisnou polohu představují v rámci Unie první místo vstupu žadatelů o mezinárodní ochranu, a to na rozdíl od Maďarska, na jehož území, vezmou-li se v úvahu migrační trasy a objektivně daná zeměpisná situace, mohou tito žadatelé nutně vstoupit pouze přes Řecko. Pokud by bylo Maďarsko kvalifikováno jako členský stát „v první linii“, tuto skutečnost by zastřelo a navodilo dojem, že lze Maďarsko považovat za členský stát příslušný pro posuzování žádosti o azyl, což by bylo pro Maďarsko nepřijatelné. Zadruhé Maďarsko uvádí, že vyjádřilo svůj nesouhlas s relokací žadatelů založenou na kvótách, a to s tím, že mělo za to, že se nejedná o nástroj, který by umožňoval řešit odpovídajícím způsobem migrační krizi, zejména ne ve formě závazných kvót pro jednotlivé členské státy, což odporuje závěrům Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015. Maďarsko upřesňuje, že nemohlo přijmout ani myšlenku, že by byli žadatelé relovováni z jeho území, neboť by to bylo v rozporu s kategorickým postojem, který vyjádřilo. Veškeré tyto skutečnosti nicméně nelze podle Maďarska vykládat v tom smyslu, že by samo Maďarsko nebylo vystaveno účinkům migrační krize a že by se samo nenacházelo ve stavu nouze.*”

<sup>240</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 293.

relokace po určitou dobu plně či částečně účastnit.<sup>241</sup> Existence těchto adaptačních mechanismů a jejich využití Rakouskem a Švédskem podle Soudního dvora dokazují, že Druhé relokační rozhodnutí „umožňuje přiměřeným způsobem zohlednit konkrétní situaci v jednotlivých členských státech“.<sup>242</sup>

Závěr Soudního dvora o tom, že se z důvodů solidarity a spravedlivého sdílení břemene relokační opatření může týkat i Maďarska, se zdá odůvodněný a racionální. Aplikace čl. 78(3) SFEU není obligatorní, nýbrž ponechává Radě prostor pro uvážení,<sup>243</sup> zda (a příp. jaká) solidární opatření ve prospěch určitých členských států vůbec přijme, a ze znění čl. 78(3) SFEU nevyplývá, že by každé jednotlivé solidární opatření muselo být automaticky ve prospěch všech členských států čelících problémům. To platí tím spíše, pokud přijatá solidární opatření obsahují mechanismy, jež berou v potaz nadměrné zatížení některých členských států. Zdá se tedy logické, že Rada má určitou diskreci ohledně určení okruhu beneficentů přijímaných solidárních opatření. To, že nouzové situaci čelí i jiné členské státy než ty, v jejichž prospěch bylo opatření přijato, by nemělo být na překážku použitelnosti čl. 78(3) SFEU. Výklad navrhovaný Maďarskem by vedl k absurdní situaci, kdy by odmítnutí jediného členského státu (jako kupř. zde Maďarska) znemožnilo institut dočasných solidárních opatření vůbec využít. Důsledkem by byla buď ztráta efektivity tohoto ustanovení a zmaření jeho účelu, nebo nutnost přijmout opatření i proti vůli některého z beneficentů. Tak či onak by výsledkem bylo porušení zásady solidarity a sdílení břemene, nebo zásah do suverenity odmítajícího členského státu. Lze uzavřít, že výklad navrhovaný Maďarskem nelze než odmítnout.

### 3.1.2.3 Podmínka čtvrtá: dočasná povaha přijatých opatření

Poslední podmínkou stanovenou čl. 78(3) SFEU je dočasnost přijatých opatření. V důsledku toho musí být účinnost opatření časově omezená.<sup>244</sup> Konkrétní možná délka trvání ale již výslovně stanovena není. Předchůdce čl. 78(3) SFEU, čl. 64(2) SES umožňoval přijmout

---

<sup>241</sup> Tamtéž, bod 294.

<sup>242</sup> Tamtéž, body 294-296 a 298. Obdobně též stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 311: „Existence mechanismů adaptace v napadeném rozhodnutí svědčí o tom, že situace není, na rozdíl od toho, co naznačuje Maďarsko, černobílá. Zakotvením těchto mechanismů, jichž využily Rakouská republika a Švédské království, se **Radě podařilo skloubit zásadu solidarity se zohledněním konkrétních potřeb, které mohou mít určité členské státy v závislosti na vývoji migračních toků.** Takovéto vyvážení je podle mého názoru v naprostém souladu s článkem 80 SFEU, který, čteme-li ustanovení pozorně, předpokládá „spravedlivé [...] rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy“.“

<sup>243</sup> Srov. formulaci v čl. 78(3) SFEU: „**Ocitnou-li se jeden nebo více členských států [...] může Rada na návrh Komise přijmout [...]**“, resp. „[...] the Council, on a proposal from the Commission, **may adopt** provisional measures [...]“ a „[...] le Conseil, sur proposition de la Commission, **peut adopter** des mesures provisoires.“

<sup>244</sup> Srov. PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 237.

opatření v maximální délce trvání 6 měsíců. Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva toto omezení odstranila, lze z toho dovozovat, že dočasná opatření podle čl. 78(3) SFEU mohou být delší než 6 měsíců.<sup>245</sup> Takový výklad by odpovídal i současné koncepci společné azylové politiky, neboť Lisabonská smlouva obecně rozšířila pravomoci EU v této oblasti.<sup>246</sup> Zároveň je ale zřejmé, že účinnost na dobu neurčitou nebo na neadekvátně dlouhou dobu by byla v rozporu s dočasnou povahou takových opatření.<sup>247</sup>

Pokud jde o První a Druhé relokační rozhodnutí, jejich účinnost byla stanovena na 2 roky,<sup>248</sup> u Druhého relokačního rozhodnutí s možností prodloužení až na 3 roky.<sup>249</sup> Délka trvání těchto opatření tedy byla stanovena na čtyřnásobek, resp. šestinásobek původního limitu. Například maďarská a slovenská vláda v řízení před Soudním dvorem argumentovaly, že tato délka platnosti již není souladná s požadavkem dočasnosti opatření podle čl. 78(3) SFEU.<sup>250</sup> Dalším aspektem tohoto problému je trvalost účinků, jež tato opatření de facto vyvolávají. Byť by totiž délka 2 či 3 let byla z formálního hlediska stále ještě v mezích dočasnosti ve smyslu čl. 78(3) SFEU, totéž nelze tak spolehlivě tvrdit, zváží-li se obsah přijatých opatření.

První i Druhé relokační rozhodnutí formálně pouze relokují žadatele o mezinárodní ochranu, tj. v podstatě přerozdělují nápad žádostí v Itálii a Řecku mezi ostatní členské státy. Relokace se ovšem týká pouze příslušníků těch národností, kterým s nejvyšší pravděpodobností mezinárodní ochrana přiznána bude. Z materiálního hlediska se tedy nejedná o přerozdělení žadatelů a vyřízení jejich žádostí, ale o přerozdělení azylantů se všemi dopady, jež s sebou přiznání mezinárodní ochrany určitým členským státem nese. Stručně řečeno, ad hoc relokací do jiného členského státu a provedením azylového řízení dopady přijatých relokačních rozhodnutí na členské státy ani zdaleka nekončí. Členské státy relokace totiž mezinárodní ochranu většině relokovaných žadatelů skutečně přiznají a spolu se statutem uprchlíka či doplňkové ochrany jim budou následně povinny dát povolení k pobytu na území státu, snažit se je integrovat do

---

<sup>245</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 15.

<sup>246</sup> Blíže k tomu viz kapitolu 1.1.2 této práce.

<sup>247</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 15: „*As for the abolition of the six-month limit, this can only mean that measures could, if necessary, last longer than six months; but the requirement that they be “provisional” in nature obviously means that the measures could not apply indefinitely or for a very lengthy fixed period either.*“

<sup>248</sup> První relokační rozhodnutí bylo účinné od 16.9.2015 do 17.9.2017, Druhé relokační rozhodnutí od 25.9.2015 do 26.9.2017. Srov. čl. 13(1)-(2) Prvního rozhodnutí a čl. 13(1)-(2) Druhého rozhodnutí.

<sup>249</sup> Srov. čl. 4(5)(2) věta druhá Druhého relokačního rozhodnutí – prodloužení lhůty pro relokaci je možné vůči těm členským státům, jimž bylo povoleno dočasně pozastavit relokaci v rozsahu až 30 % přidělených žadatelů. Takové státy mají tedy 2 roky na to, aby relokovaly min. 70 % přidělených žadatelů (podle toho, na kolik procent kvóty se pozastavení vztahuje) a další rok na to, aby relokovali zbývajících žadatele.

<sup>250</sup> Srov. žalobu podanou dne 3.12.2015, *Maďarsko proti Radě*, C-647-15, Úř. věst. C 38, 1.2.2016, s. 43-44., bod 2.

společnosti<sup>251</sup> a zajistit jim množství dalších práv – vč. práva na vzdělání, na sociální péči a na zdravotní péči, a to za stejných podmínek jako vlastním státním příslušníkům.<sup>252</sup> Povolení k pobytu a stejná práva budou v mnoha případech povinny poskytovat i jejich rodinným příslušníkům, aniž by tito sami podmínky pro přiznání statusu uprchlíka či doplňkové ochrany museli splňovat.<sup>253</sup> Osoba se statusem uprchlíka či doplňkové ochrany má přitom nárok na mezinárodní ochranu tak dlouho, dokud splňuje podmínky pro její přiznání, což mohou být i desítky let. Materiálně lze tedy přijatá opatření jen obtížně vnímat jako dočasná, neboť jejich účinky budou trvat ještě dlouho poté, co jejich platnost skončí.

Ani generální advokát Bot, ani Soudní dvůr však s takto restriktivním pojetím nesouhlasili. Soudní dvůr otázku dočasnosti relokačních opatření posuzoval z čistě formálního hlediska, tj. bral v potaz pouze formálně stanovenou dobu platnosti napadeného rozhodnutí, a nikoliv délku trvání jeho účinků. Slovy Soudního dvora, pokud by se dočasnost opatření posuzovala materiálně, „nemohlo by být na základě [čl. 78(3) SFEU] přijato žádné opatření přemísťující osoby, které jednoznačně mezinárodní ochranu potřebují, neboť takové přemístění s sebou více či méně dlouhodobé účinky z podstaty věci nese“.<sup>254</sup> Obdobně se vyjádřil též generální advokát Bot.<sup>255</sup> Dalšímu hodnocení ze strany soudu proto podléhala pouze formální doba platnosti stanovená v samotném napadeném rozhodnutí.

Soudní dvůr uznal, že dočasná povaha opatření podle čl. 78(3) SFEU znamená, že tato opatření nemohou „upravit určitou oblast natrvalo“ a že se použijí „pouze po omezenou dobu“.<sup>256</sup> Zároveň ale přiznal Radě EU volné uvážení ohledně délky trvání těchto opatření. Rada je tak oprávněna „v každém jednotlivém případě“ potřebnou délku dočasných opatření sama určit, a to „v závislosti na konkrétních okolnostech a s ohledem na zvláštnosti stavu nouze“.<sup>257</sup> S ohledem na diskreční pravomoc Rady pak Soudní dvůr snížil intenzitu přezkumu a aplikoval test zjevného překročení posuzovací pravomoci.<sup>258</sup> Na základě něj následně dospěl k závěru, že vzhledem k okolnostem případu (složitost a nevídanost relokačních operací, nutnost administrativní

---

<sup>251</sup> Viz čl. 34 směrnice 2011/95 a bod 34 preambule Druhého rozhodnutí.

<sup>252</sup> Srov. čl. 24-34 směrnice 2011/95.

<sup>253</sup> Srov. čl. 23(2) směrnice 2011/95.

<sup>254</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 99.

<sup>255</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 103: „Takové účinky více či méně dlouhodobého trvání jsou totiž s mezinárodní ochranou, kterou lze v členském státě relokace poskytnout, nevyhnutelně spojeny. Pokud bychom přijali tvrzení obhajované Slovenskou republikou a Maďarskem, nemohl by být na základě čl. 78 odst. 3 SFEU realizován žádný relokační mechanismus“.

<sup>256</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 90.

<sup>257</sup> Tamtéž, bod 92.

<sup>258</sup> Tamtéž, bod 96.

koordinace s členskými státy, časová náročnost přípravy a realizace) bylo možné délku trvání v podobě 2 let považovat za důvodnou.<sup>259</sup> Otázce, zda by i délka 3 let byla v souladu s čl. 78(3) SFEU se Soudní dvůr vyhnul s odkazem na to, že možnosti prodloužení na 3 roky nakonec nebylo využito.<sup>260</sup> Podle generálního advokáta Bota ale tato možnost na dočasném charakteru napadeného opatření nic nemění.<sup>261</sup> Soudní dvůr dále v souladu s názorem generálního advokáta výslovně odmítl argument slovenské a maďarské vlády, že by se délka trvání mimořádných dočasných opatření dle čl. 78(3) SFEU měla odvíjet od doby potřebné pro přijetí legislativního aktu dle čl. 78(2) SFEU, který by řešený problém vyřešil trvale<sup>262</sup> (kupř. vytvořením trvalého relokačního mechanismu). Dle Soudního dvora je takový výklad jednak rozporný s komplementární povahou čl. 78(2) a 78(3) SFEU, jednak nemá oporu ve znění čl. 78(3) SFEU a konečně by byl v praxi obtížně aplikovatelný, neboť délka legislativního procesu je v praxi obtížně předvídatelná.<sup>263</sup>

Ochota Soudního dvora přiznat Radě určitou diskreci je jistě pochopitelná. Na jednu stranu by vyřčení konkrétního časového limitu bezesporu posílilo právní jistotu. Na stranu druhou by ale bylo způsobilé do budoucna ohrozit užitečný účinek čl. 78(3) SFEU a schopnost Rady reagovat flexibilně na nouzové události různého typu, jež mohou v budoucnosti nastat a vyžadovat rychlou a účinnou odpověď. Rovněž by takový přístup svým způsobem i odporoval vůli tvůrců smluv, kteří Lisabonskou smlouvou pevné časové omezení odstranili. Je rozumné přepokládat, že různé nouzové situace mohou vyžadovat různé množství času k jejich řešení a že stanovení pevného limitu na základě zkušeností z jedné krize by mohlo ohrozit účinné řešení krizí budoucích.

Nekompromisní odmítnutí argumentace žalobců ohledně závažných dlouhotrvajících účinků relokačního rozhodnutí je nicméně lehce znepokojující. Omezení zakotvené v právním základu čl. 78(3) SFEU by nemělo být možné jednoduše obejít tím, že se formální délka účinnosti dotčeného aktu stanoví na několik málo měsíců či let. To platí zvláště s přihlédnutím k tomu, že přítomnost příslušníků třetích států na území státu a povinnost poskytovat jim v režimu národního zacházení mj. sociální práva je podstatným zásahem do suverenity státu a má i závažné ekonomické dopady.<sup>264</sup> Činnost EU v oblasti migrace a azylu by přitom měla brát v potaz potenciální konflikt mezi pravomocí EU a státní suverenitou jednotlivých členských států a snažit

---

<sup>259</sup> Tamtéž, bod 97.

<sup>260</sup> Tamtéž, bod 94.

<sup>261</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 106.

<sup>262</sup> Tamtéž, bod 105 a *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 100.

<sup>263</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 101.

<sup>264</sup> Srov. VEEBEL, V., MARKUS, R.: *Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective*. In: *Journal of Politics and Law*, Vol. 8, No. 4/2015, s. 258.



se mezi nimi nastolit rovnováhu.<sup>265</sup> Soudní dvůr by proto měl při přezkumu dočasnosti napadeného rozhodnutí přihlížet též k obsahu napadeného rozhodnutí, nikoliv k ryze formální délce jeho účinnosti. Jedině tak lze totiž posoudit jeho skutečné dopady na členské státy a reálný zásah do jejich oprávněných národních zájmů. Pokud se nicméně jako v tomto případě rozhodne pro opak, mělo by tak být alespoň učiněno s detailnější a přesvědčivější argumentací. Argument Soudního dvora, že čl. 78(3) SFEU nemůže být vykládán tak, jak navrhuji žalobci, protože by v jeho důsledku nebylo možné relokační opatření na základě tohoto ustanovení přijímat, je přitom v podstatě argumentace kruhem. Místo, aby Soudní dvůr vyložil SFEU, a na základě svého výkladu pak posoudil platnost napadeného relokačního rozhodnutí, tak v podstatě vykládá SFEU cíleně takovým způsobem, aby s ním napadené relokační rozhodnutí v souladu bylo, a ještě tento přístup následně používá jako argument proti výkladu SFEU navrženému žalobci.

### 3.1.3 Přípustnost užití čl. 78(3) SFEU k suspenzi legislativního aktu

#### 3.1.3.1 Právní povaha opatření přijatých na základě čl. 78(3) SFEU

Ustanovení čl. 289(3) SFEU definuje legislativní akty jako „[p]rávní akty přijaté legislativním postupem“. Zakládací smlouvy přitom znají dva druhy legislativního postupu: řádný legislativní postup<sup>266</sup> a „ve zvláštních případech stanovených“ zakládacími smlouvami zvláštní legislativní postup.<sup>267</sup> Podle většinového výkladu těchto ustanovení je tak nelegislativním aktem každý akt, jehož právní základ neodkazuje ani na řádný, ani na zvláštní legislativní postup.<sup>268</sup> V takových případech se totiž dle názoru doktríny nejedná o legislativní postup, nýbrž o inomínátní nelegislativní postup (postup sui generis).<sup>269</sup>

Opatření dle čl. 78(3) SFEU jsou přijímána Radou po konzultaci Evropského parlamentu. Je tedy na první pohled zřejmé, že nemůže jít o řádný legislativní postup, neboť ten vyžaduje spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu.<sup>270</sup> Nejde zároveň ani o zvláštní legislativní postup, protože zakládací smlouvy v případě čl. 78(3) SFEU výslovně nestanoví, že by se jednalo

---

<sup>265</sup> Srov. BARNARD, C., PEERS, S., op. cit., s. 777: „The EU's involvement in this field of law [...] has to manage two distinct but related conflicts: *the balance between EU competence in this field and national sovereignty* [...]“.

<sup>266</sup> K řádnému legislativnímu postupu viz čl. 294 SFEU.

<sup>267</sup> Viz čl. 289(1) a (2) SFEU.

<sup>268</sup> Srov. k tomu zejména LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 647 a 677, body 16-004 a 16-038; CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 114; BARNARD, C., PEERS, S., op. cit., s. 119; CHALMERS, D., ARNULL, A. (eds.), op. cit., s. 110 nebo stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ve věci *Inuit*, C-583/11, body 51-52.

<sup>269</sup> Srov. BARNARD, C., PEERS, S., op. cit., s. 123 a LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 677, bod 16-038.

<sup>270</sup> Srov. čl. 294 SFEU.

o zvláštní legislativní postup. V souladu s většinovým doktrinárním výkladem je proto nutné opatření přijatá dle čl. 78(3) SFEU považovat za nelegislativní akty.<sup>271</sup> Toto pojetí je souladné též s dosavadní praxí unijních institucí a národních parlamentů.<sup>272</sup>

V neposlední řadě svědčí ve prospěch tohoto závěru i srovnání náročnosti procedur podle čl. 78(3) SFEU a podle ustanovení odkazujících na některý ze zvláštních legislativních postupů. Ačkoliv není zcela netypické, aby zvláštní legislativní postup omezil účast Evropského parlamentu na pouhou konzultaci, bývá toto omezení demokratického prvku zpravidla vyváжено požadavkem jednomyslnosti v Radě.<sup>273</sup> Pouze zcela výjimečně sestává zvláštní legislativní postup z kombinace konzultace Evropského parlamentu a rozhodování Rady kvalifikovanou většinou.<sup>274</sup> Převážná většina legislativních aktů má proto vyšší demokratickou legitimitu než opatření dle čl. 78(3) SFEU, ať už z důvodu požadavku na jednomyslnost v Radě, spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu (tak je tomu ve většině případů<sup>275</sup>), nebo z důvodu souhlasu Evropského parlamentu s rozhodnutím Rady.<sup>276</sup> Tomu odpovídá i následná ochrana jednotlivce před soudem, která je u nelegislativních aktů vyšší než v případě legislativních aktů.<sup>277</sup>

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě* potvrdil výše popsany převažující názor doktríny a určil, že legislativním aktem může být pouze právní akt přijatý „na základě ustanovení Smluv, které výslovně odkazuje na řádný či zvláštní legislativní postup“.<sup>278</sup> Podle názoru Soudního dvora přitom nelze z pouhého požadavku na konzultaci Evropského parlamentu „dovozovat, že se při přijímání tohoto aktu použije zvláštní legislativní

---

<sup>271</sup> Srov. k tomu BARNARD, C., PEERS, S., op. cit., s. 123, kde je čl. 78(3) SFEU výslovně uveden jako příklad inomínatního nelegislativního postupu a SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L. a kol., op. cit., s. 368.

<sup>272</sup> Eur-lex i stránky Evropského parlamentu (Legislative Observatory) označují procedury pro přijetí Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí jako nelegislativní postup („NLE“). Totéž platí pro národní parlamenty členských států, které v důsledku toho nepřezkoumávaly První ani Druhý relokační rozhodnutí z hlediska souladu s principem subsidiarity - srov. čl. 6 Protokolu č. 2 o používání zásad proporcionality a subsidiarity a kupř. usnesení č. 190 výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR z 38. schůze ze dne 14.10.2015 nebo databázi EDL-S polského Sejmu (European Legislative Documents in the Sejm), 7. období (8.11.2011-11.11.2015), informace k dokumentům COM (2015) 286 a COM (2015) 451.

<sup>273</sup> Srov. k tomu čl. 21(3), 22(1) a (2), 64(3), 77(3), 81(3), 87(3), 89, 113, 115, 118, 126(14), 127(6), 153(2), 192(2), 194(3), 203, 262, 308, 311, 333(2) SFEU. V mnoha případech zvláštní legislativní proces vyžaduje souhlas Evropského parlamentu namísto pouhé konzultace – viz např. čl. 19, 25, 83(1), 86(1), 223(1), 311 SFEU.

<sup>274</sup> Srov. čl. 23 SFEU (koordinace a spolupráce nezbytná pro usnadnění práva na diplomatickou nebo konzulární ochranu občanů EU) a čl. 182(4) SFEU (zvláštní programy provádějící víceletý rámcový program činnosti EU).

<sup>275</sup> S výjimkou oblasti SZBP se ve všech ostatních oblastech činnosti EU nejčastěji užije řádný legislativní postup. Srov. k tomu LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 647, bod 16-004.

<sup>276</sup> Srov. kupř. zvláštní legislativní postup v čl. 19, 25, 81(3), 82(2)(d), 86, 223(1)(2) SFEU.

<sup>277</sup> Nelegislativní akty spadají podle judikatury SDEU do kategorie tzv. „právních aktů s obecnou působností“. Jednotlivci (kteří jsou tzv. neprivilegovanými žalobci) proto v případě podání žaloby na neplatnost podle čl. 263(4) SFEU nemusí prokazovat osobní (individuální) dotčenost napadeným právním aktem (tzv. Plaumannův test). Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 3.10.2013, *Inuit*, C-583/11 P, body 57-61.

<sup>278</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 62.

postup“, a že tedy půjde o legislativní akt.<sup>279</sup> Výslovně tím odmítl materiální výklad čl. 289 SFEU, podle něhož by se povaha aktů neměla řídit jazykovým zněním právního základu daného aktu, ale závisela by na charakteru procedurálních požadavků, které daný právní základ vyžaduje. Na základě těchto úvah Soudní dvůr následně dovodil, že opatření přijímaná na základě čl. 78(3) SFEU nejsou na rozdíl od opatření dle čl. 78(2) SFEU přijímána legislativním postupem, a tudíž „*musí být kvalifikována jako ,nelegislativní akty*“.<sup>280</sup>

Je pravda, že formální výklad čl. 289 SFEU zastávaný jak převážnou částí doktríny, tak nově též SDEU může v některých případech působit lehce arbitrárně, neboť v jeho důsledku je v některých případech s akty přijatými podobnými postupy zacházeno různým způsobem (kupř. z hlediska soudní ochrany jednotlivce,<sup>281</sup> zapojení národních parlamentů do kontroly dodržení zásady subsidiarity a proporcionality,<sup>282</sup> či požadavku na veřejnost jednání Rady<sup>283</sup>). Mezi legislativními akty přijatými zvláštním legislativním postupem a nelegislativními akty podle některých názorů v mnoha případech z hlediska demokratické legitimacy není prakticky žádný rozdíl.<sup>284</sup> Opačný, materiální výklad čl. 289 SFEU by však se značnou pravděpodobností vedl k právní nejistotě a v rozporu se záměrem tvůrců zakládacích smluv by s některými (podle současného pojetí nelegislativními) akty zacházel jako s akty legislativními. Obdobný názor vyjádřil ve svém stanovisku též generální advokát Yves Bot. Generální advokát Bot výslovně uznal, že formální pojetí legislativního aktu je možné z hlediska důsledků kritizovat jako lehce nekonzistentní a považovat je za důsledek nedotažené kategorizace unijních aktů tvůrci Smluv.<sup>285</sup> Navzdory tomu však „*v zájmu dostatečného stupně určitosti a právní jistoty v kvalifikaci unijních aktů*“ navrhl přijmout formální pojetí na úkor materiálního.<sup>286</sup> Podle jeho názoru je vytýkanou „*nekonzistentnost*“ možno považovat čistě za důsledek vůle tvůrců Smluv, aby se s některými akty

---

<sup>279</sup> Tamtéž, bod 64.

<sup>280</sup> Tamtéž, body 65-66.

<sup>281</sup> Viz k tomu pozn. pod čarou č. 277 výše.

<sup>282</sup> Srov. čl. 3 a 4 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a čl. 6 a 7 Protokolu č. 2 o používání zásad proporcionality a subsidiarity.

<sup>283</sup> Srov. čl. 16(8) a 15(2) SFEU.

<sup>284</sup> Argumentem pro tento závěr je míra participace Evropského parlamentu, omezená v obou případech často na pouhou konzultaci. Viz k tomu kupř. CHALMERS, D., ARNULL, A. (eds.), op. cit., s. 110-111: „*Given that in most cases the [special legislative procedure] entails the adoption of acts by the Council, with mere consultation of the EP, these acts cannot be considered truly legislative—in the sense of the term used on the national level. [...] an act adopted by the Council only with consultation of the EP cannot be considered truly legislative from the perspective of democratic legitimacy.*“ a s. 123: „*Not only are these acts shielded from real parliamentary scrutiny, but they also do not qualify for easier access to judicial review under Article 263(4) TFEU.*“

<sup>285</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 69.

<sup>286</sup> Tamtéž, body 65-66.

zacházelo jako s legislativními, ačkoliv nejsou přijímány společným rozhodnutím Rady a Evropského parlamentu.<sup>287</sup>

Tomu lze jistě přisvědčit. Kategorizaci a hierarchizaci unijních aktů zvolené tvůrci Lisabonské smlouvy je jistě možné vytýkat jistou míru nekonzistentnosti a nekompletnosti. Nezdá se však, že by materiální výklad byl způsobilý tyto nedostatky zcela uspokojivě napravit. Cenou za větší „konzistentnost“ v podobě materiálního přístupu by však byla nižší právní jistota a nárůst počtu unijních aktů, které mají postavení legislativních aktů, ačkoliv nemají ani zdaleka takovou demokratickou legitimitu jako akty přijaté Radou a Evropským parlamentem řádným legislativním postupem. Celkově lze proto příklon Soudního dvora k formálnímu pojetí legislativních aktů hodnotit pozitivně jako vítané upřesnění současného právního stavu a potvrzení dosavadní praxe, jež sice neodstranilo jistou nekonzistenci v logice Smluv, ale alespoň posílilo právní jistotu adresátů unijního práva.

### **3.1.3.2 Přípustnost suspenze legislativního aktu aktem nelegislativním**

Jak popsáno výše v kapitole 2, smyslem Prvního i Druhého relokačního rozhodnutí je dočasná suspenze pravidel obsažených v nařízení Dublin III.<sup>288</sup> Nařízení Dublin III je založeno na čl. 78(2)(e) SFEU a jako takové bylo přijato řádným legislativním postupem. Jedná se proto o legislativní akt ve smyslu čl. 289(3) SFEU. Jak však vyplývá z předcházející analýzy, opatření dle čl. 78(3) SFEU, tj. První i Druhé relokační rozhodnutí, jsou akty nelegislativními. Vystává proto otázka, zda je přípustné, aby nelegislativní akt takovýmto způsobem stanovil odchylku od pravidel přijatých formou aktu legislativního.

Lisabonská smlouva výslovně rozlišuje mezi jednotlivými typy unijních právních aktů<sup>289</sup> a „vnáší do typologie právních aktů EU jasnější strukturální a hierarchický řád“.<sup>290</sup> Je nesporné, že sekundární právo, tj. legislativní a nelegislativní akty, se v hierarchii unijních právních aktů nacházejí pod primárním právem a pod obecnými zásadami právními.<sup>291</sup> Hierarchické vztahy mezi jednotlivými typy aktů sekundárního práva ale již tak jasné nejsou. Doktrína se v zásadě shoduje, že dvě kategorie nelegislativních aktů se v hierarchii norem nacházejí „pod“ legislativními akty:

---

<sup>287</sup> Tamtéž, bod 70.

<sup>288</sup> Srov. kapitolu 2.1 výše, bod 18 preambule a čl. 3 Prvního relokačního rozhodnutí a bod 23 preambule a čl. 3 Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>289</sup> Srov. BARNARD, C., PEERS, S. (eds.), op. cit., s. 118.

<sup>290</sup> Viz KRÁL, R.: *Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy*. In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 3/2010, s. 30.

<sup>291</sup> Srov. CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 111-115 a 122, SVOBODA, P., op. cit., s. 96 a 113.

akty v přenesené pravomoci (tzv. delegované) a akty prováděcí.<sup>292</sup> Tyto dva druhy nelegislativních aktů jsou jako jediné výslovně zmíněny ve SFEU<sup>293</sup> a podle judikatury SDEU musí být v souladu s legislativními akty, na jejichž základě byly vydány, a nesmí měnit či doplňovat jejich podstatné prvky, resp. vybočovat z jejich rámce.<sup>294</sup> Existuje ale množství nelegislativních normativních aktů, které nelze řadit ani do kategorie prováděcích aktů, ani mezi akty v přenesené pravomoci.<sup>295</sup> Nebylo proto dosud zcela zřejmé, kde přesně se v hierarchii norem takové akty nacházejí.<sup>296</sup> Jedním z těchto nelegislativních normativních aktů jsou přitom též rozhodnutí přijatá dle čl. 78(3) SFEU. Jedná se totiž o nelegislativní akty přijaté přímo na základě ustanovení Smluv, tj. nikoliv o akty přijaté na základě hlavního legislativního aktu, který by prováděly.

Ať už je však postavení rozhodnutí podle čl. 78(3) SFEU v hierarchii norem jakékoliv, doktrína v každém případě nepředpokládala využití čl. 78(3) SFEU (resp. jeho předchůdce čl. 64(2) SES) ke změně již existujících legislativních aktů.<sup>297</sup> Jedním z hlavních důvodů pro tento závěr byl fakt, že dočasná ochrana vysídlených osob je již od první fáze SEAS upravena na unijní úrovni<sup>298</sup> a existuje pro ni zvláštní právní základ v zakládacích smlouvách.<sup>299</sup> EU je tedy povinna mít pro případ „*hromadného přílivu*“ vysídlených osob stanovený společný režim dočasné ochrany v legislativním aktu dle čl. 78(2) SFEU. Přijímání aktů sloužících totožnému účelu na základě mimořádné pravomoci poskytnuté v čl. 78(3) SFEU se proto nezdálo vhodným, za předpokladu, že EU pro tyto případy legislativu o dočasné ochraně skutečně připravenu má.<sup>300</sup>

---

<sup>292</sup> Viz CHALMERS, D., ARNULL, A. (eds.), op. cit., s. 107 a CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 115: „*The Lisbon Treaty established two categories of act below that of legislative acts: delegated and implementing acts*“.

<sup>293</sup> Srov. čl. 290 a 291 SFEU.

<sup>294</sup> Srov. znění čl. 290(1) SFEU a judikaturu SDEU - kupř. rozsudky Soudního dvora ze dne 17.3.2016, *Evropský parlament proti Radě* („*Nástroj pro propojení Evropy*“), C-286/14, body 40-46, ze dne 16.7.2015, *Komise proti Evropskému parlamentu a Radě* („*Vízová povinnost*“), C-88/14, body 29-32, ze dne 18.3.2014, *Komise proti Evropskému parlamentu a Radě* („*Biocidní přípravky*“), C-427/12, body 33-40 a ze dne 5.9.2012, *Evropský parlament proti Radě* („*Schengenský hraniční kodex*“), C-355/10, body 64-68.

<sup>295</sup> Srov. BARNARD, C., PEERS, S. (eds.), op. cit., s. 119, CHALMERS, D., ARNULL, A. (eds.), op. cit., s. 106-107, CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 120-122.

<sup>296</sup> Srov. CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 120-122.

<sup>297</sup> Srov. PEERS, S.: *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 114, PEERS, S.: *Legislative Update*, op. cit., s. 237-238 a PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 15.

<sup>298</sup> Viz kapitolu 1.1.3.1 výše.

<sup>299</sup> Srov. čl. 78(2)(c) SFEU.

<sup>300</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 15: „*If this interpretation [that Article 78(3) TFEU cannot be used to amend existing legislation] is correct, then Article 78(3) TFEU cannot be used to establish a temporary protection regime as long as the EU has temporary protection legislation “on the shelf” and available for use, which of course it does. Instead, the “sudden influx” power could be used to provide, for example, immediate financial assistance to Member States which are affected particularly by such an “influx”.*“

Názor Soudního dvora na řešení této otázky se však ukázal být zásadně odlišným. V rozsudku ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě* Soudní dvůr existenci hierarchie mezi legislativními a nelegislativními akty nepotvrdil a naopak uvedl, že „*dočasná opatření přijímaná na základě čl. 78 odst. 3 SFEU se v zásadě mohou odchýlit od ustanovení legislativních aktů*“.<sup>301</sup> Jejich nelegislativní povaha tomuto nijak nebrání.<sup>302</sup> Soudní dvůr se ve svém odůvodnění opřel o relativně abstraktní znění čl. 78(3) SFEU a o jeho účel (tj. nutnost rychle reagovat na krizové události) a dospěl k závěru, že výklad tohoto ustanovení nesmí být příliš restriktivní.<sup>303</sup> Opačný přístup by totiž podle Soudního dvora výrazně omezil jeho užitečný účinek.<sup>304</sup> Následně se proto Soudní dvůr přiklonil k poměrně extenzivní interpretaci čl. 78(3) SFEU, navrhované generálním advokátem Botem,<sup>305</sup> a rozhodl, že je možné na základě tohoto ustanovení v zásadě přijmout „*veškerá dočasná opatření*“, která jsou „*nezbytná k efektivní a rychlé reakci na stav nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí*“.<sup>306</sup>

Ani takto extenzivní pojetí však normotvůrci nepřiznává zcela bezbřehé pravomoci. Soudní dvůr výslovně vyloučil přípustnost takových dočasných opatření, jejichž cílem nebo důsledkem by bylo „*trvale a obecně*“ nahrazovat či měnit legislativní akty.<sup>307</sup> Suspense legislativního aktu rozhodnutím dle čl. 78(3) SFEU je tedy zásadně přípustná pouze za podmínky, že je „*věcně i časově omezená*“.<sup>308</sup> V opačném případě by se jednalo o nepřijatelné obcházení řádného legislativního postupu vyžadovaného čl. 78(2) SFEU pro azylovou legislativu.<sup>309</sup> Druhé relokační rozhodnutí tuto podmínku dle názoru Soudního dvora splňuje, neboť jeho platnost je časově omezená a má omezenou věcnou působnost (týká se maximálně 120 tisíc žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří splňují stanovené podmínky, tj. podali žádost v Řecku či Itálii, mají některou ze

---

<sup>301</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 78.

<sup>302</sup> Tamtéž, bod 82: „*Vzhledem k výše uvedenému nemůže být skutečnost, že napadené rozhodnutí, jež je nepochybně nelegislativním aktem, stanoví odchylky od konkrétních ustanovení legislativních aktů, překážkou k jeho přijetí na základě čl. 78 odst. 3 SFEU*“.

<sup>303</sup> Tamtéž, body 71-75.

<sup>304</sup> Tamtéž, bod 75.

<sup>305</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 76.

<sup>306</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 77. České znění rozsudku se v tomto bodě liší od ostatních jazykových verzí (a od stanoviska generálního advokáta) a namísto o „*všech dočasných opatřeních nezbytných*“ hovoří pouze o „*opatřeních nezbytných*“. Srov. k tomu kupř. anglickou, německou, španělskou, slovenskou (slovenština byla jedním z jazyků řízení) nebo francouzskou verzi: „*[...] la notion de « mesures provisoires », au sens de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, doit revêtir une portée suffisamment large afin de permettre aux institutions de l'Union de prendre toutes les mesures provisoires nécessaires pour répondre de manière effective et rapide à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers*“.

<sup>307</sup> Tamtéž, bod 78.

<sup>308</sup> Tamtéž.

<sup>309</sup> Tamtéž.

stanovených státních příslušností a dorazili do některého z těchto států v přesně vymezeném časovém období).<sup>310</sup>

Navzdory těmto limitům je však postoj generálního advokáta i Soudního dvora k pravomocím Rady až překvapivým způsobem vstřícný. Jednak nejde o nijak vysoký standard (podmínku omezené časové a věcné působnosti by až na extrémní případy zjevného zneužití pravomoci a obcházení řádných postupů nemělo být těžké splnit), jednak se zdá, že je Soudní dvůr ve jménu *effet utile* čl. 78(3) SFEU ochoten připustit v zásadě jakékoliv opatření, týkající se jakéhokoliv aspektu SEAS. Takový výklad však vyvolává řadu navazujících otázek, a to zvláště ve spojení s jinými benevolentními postoji Soudního dvora k výkladu čl. 78(3) SFEU. Lze z tohoto právního názoru kupř. dovodit, že lze nelegislativní procedurou podle čl. 78(3) SFEU změnit též kvalifikační podmínky pro podpůrnou ochranu nebo obsah statusu uprchlíka, za předpokladu, že jde o časově a věcně omezenou „odchylku“? Jednalo by se o časově omezenou odchylku i tehdy, pokud by status osob, jichž by se taková odchylka týkala, zůstal po vypršení platnosti daného opatření *pro futuro* nezměněn obdobně jako v případě Druhého relokačního opatření?

Samozřejmost, s jakou je takový extenzivní a vstřícný výklad čl. 78(3) SFEU prezentován, je přitom až lehce zarážející. Generální advokát Bot se ve svém stanovisku vyjádřil, že vzhledem k účelu čl. 78(3) SFEU a k podobě SEAS (soustava legislativních aktů) je „*nevyhnutelné, že dočasná opatření přijatá v souvislosti [se SEAS] na základě čl. 78 odst. 3 SFEU vedou k dočasnému odchýlení se od některých ustanovení těchto legislativních aktů*“, a nemohou se proto omezovat na pouhá „*doplňková opatření operativní či finanční povahy*“.<sup>311</sup> Pokud je však tento závěr skutečně natolik zřejmý a nevyhnutelný, je poměrně zajímavé, že doktríně poslední zhruba dvě desetiletí (od přijetí čl. 64(2) SES) vesměs unikala.<sup>312</sup>

Snaha SDEU vykládat ustanovení SFEU takovým způsobem, aby bylo možné dát v souladu s čl. 80 SFEU větší prostor principu solidarity a sdílení břemene v azylové politice, je pochopitelný a do jisté míry i žádoucí. Solidarita by bezesporu měla být jedním ze stavebních kamenů SEAS a je nesporné, že její promítnutí v SEAS je v současnosti krajně nedostatečné.<sup>313</sup> Stejně tak nelze podceňovat význam flexibility při řešení nouzových situací. Aprobace jednání Rady ze strany Soudního dvora má však významné implikace z hlediska demokratické legitimacy

---

<sup>310</sup> Tamtéž, body 79-81.

<sup>311</sup> Viz stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 76.

<sup>312</sup> Srov. k tomu kupř. komentáře PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 15; SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L. a kol., op. cit., s. 368 a GROEBEN, H. VON DER, SCHWARZE, J., op. cit., s. 1863-1866.

<sup>313</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 191-192. Viz blíže kapitolu 1.2.1 této práce.

a principů právního státu.<sup>314</sup> Pro Radu by nemělo být natolik snadné suspendovat podstatné prvky pravidel společného azylového systému, jež vznikly v řádném demokratickém procesu na základě konsenzu unijních institucí reprezentujících v různých formacích zájmy členských států a unijních občanů. Větší solidarity a rovnoměrnějšího sdílení břemene by mělo být dosaženo společenským konsenzem vzešlým v rámci řádného legislativního postupu při přípravě azylové legislativy, jež SEAS tvoří. Roky trvající absence politické vůle k větší solidaritě a nečinnost normotvůrce by neměla být napravitována pomocí ad hoc opatření přijímaných na základě mimořádné pravomoci, a to s minimální účastí Evropského parlamentu, národních parlamentů i veřejnosti.<sup>315</sup> Závažnost migrační krize panující v Řecku a Itálii by neměla být nejvyšší kartou, jejíž použití automaticky vede k právní přípustnosti takřka neomezeného dočasného odklonu od běžných právních postupů.

## 3.2 Dodržení zásady proporcionality

### 3.2.1 Zásada proporcionality a posuzování jejího dodržení v právu EU<sup>316</sup>

Podle čl. 5(4) SEU nesmí činnost EU, co do formy ani obsahu, překročit rámec toho, co je „nezbytné pro dosažení cílů Smluv“. Výkon svěřených pravomocí (tj. veškerá legislativní i správní činnost EU) proto musí být v souladu se zásadou proporcionality.<sup>317</sup> Dbát na její dodržování je povinností každého orgánu EU.<sup>318</sup> Zásada proporcionality je obecnou zásadou právní a je součástí primárního práva.<sup>319</sup> Její nedodržení tak může být důvodem neplatnosti unijních právních aktů.<sup>320</sup> Na rozdíl od zásady subsidiarity se navíc uplatní i v případě výlučné pravomoci EU.<sup>321</sup>

<sup>314</sup> Viz k tomu OVÁDEK, M., op. cit.: „The question the CJEU answers in this respect is, in essence, whether, and if so, to what extent, non-legislative ‘provisional measures’ can derogate from legislative acts, such as the Dublin Regulation. This is a legitimate question from a democracy and rule of law perspective, because the modification of legislative acts by non-legislative acts amounts to a de facto circumvention of established procedures which in a legal order based on the rule of law (*Les Verts*) have an important legitimating function. Arguably, such adverse effects of the circumvention on democratic legitimacy are marginally mitigated in the case of Article 78(3) TFEU by the requirement to consult the Parliament.“

<sup>315</sup> Účast Evropského parlamentu je omezena na pouhou konzultaci, což zahrnuje omezení práv Evropského parlamentu v normotvorném procesu (srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 674-675, body 16-035-16-036); zapojení národních parlamentů je rovněž omezeno (nelegislativní akty totiž nepodléhají přezkumu z hlediska subsidiarity a proporcionality dle čl. 3 a 4 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a čl. 6 a 7 Protokolu č. 2 o používání zásad proporcionality a subsidiarity); jednání Rady EU je při přijímání nelegislativních aktů neveřejné (srov. čl. 16(8) a 15(2) SFEU).

<sup>316</sup> Tato podkapitola částečně vychází z článku ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokační žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*, op. cit., s. 153.

<sup>317</sup> Srov. čl. 5(1) věta první SEU a BARNARD, C., PEERS, S. (eds.), op. cit., s. 116. Blíže též SVOBODA, P., op. cit., s. 48.

<sup>318</sup> Srov. čl. 1 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Blíže k tomu viz též LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 146, bod 7-041.

<sup>319</sup> Tamtéž, s. 141, bod 7-033.

<sup>320</sup> Srov. CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 551-558.

<sup>321</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 146, bod 7-040.



Platnost napadeného opatření se vždy posuzuje k momentu jeho přijetí, a nelze proto jeho proporcionalitu hodnotit na základě „*zpětných posouzeníh [sic] týkajících se stupně jeho účinnosti*“.<sup>322</sup> Závěr normotvůrce o vhodnosti určitého opatření může být napaden pouze tehdy, jeví-li se jako zjevně nesprávný vzhledem ke skutečnostem dostupným v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy.<sup>323</sup>

Test užívaný k přezkumu splnění zásady proporcionality bývá Soudním dvorem aplikován ve dvou až třech krocích.<sup>324</sup> Ne vždy je přitom nutné napadený akt posuzovat ve všech jednotlivých krocích.<sup>325</sup> To platí zejména v případech, kdy lze porušení zásady proporcionality shledat již v prvním či druhém kroku, nebo pokud žalobce nevznesl žádný argument týkající se třetího kroku.<sup>326</sup> V prvním kroku testu proporcionality se zkoumá vhodnost zvoleného opatření, tj. jeho způsobilost dosáhnout proklamovaného cíle.<sup>327</sup> Smyslem druhého kroku je posouzení jeho potřeby, tj. toho, zda je nutné k dosažení vytyčeného cíle a zda neexistují jiná efektivní opatření, jež by více šetřila jiné přítomné zájmy a hodnoty.<sup>328</sup> Posledním krokem je posouzení proporcionality v užším smyslu, tj. zda opatření ve prospěch dosažení svého cíle nepřiměřeně neomezuje jiné důležité zájmy (např. práva jednotlivce).<sup>329</sup>

Ať již v této či modifikované podobě<sup>330</sup> se tento test obecně uplatní vždy při posuzování dodržení zásady proporcionality a z toho plynoucí platnosti či neplatnosti napadeného unijního aktu.<sup>331</sup> Ne ve všech případech je však intenzita přezkumu totožná. SDEU je při posuzování proporcionality zdrženlivý zejména v případech, kdy dotčenými zájmy nejsou práva jednotlivců,

---

<sup>322</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9.6.2016, *Pesce*, C-78/16 a C-79/16, bod 50: „*V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že platnost unijního aktu musí být posuzována podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy byl akt přijat, a nemůže tedy záviset na zpětných posouzeníh [sic] týkajících se stupně jeho účinnosti. Pokud má unijní zákonodárce posoudit budoucí účinky přijímané právní úpravy, třebaže její účinky nemohou být s přesností předvídaný, může být jeho posouzení kritizováno pouze tehdy, jeví-li se jako zjevně nesprávné vzhledem ke skutečnostem, o kterých věděl v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy [...]*“.

<sup>323</sup> Srov. k tomu *Pesce*, op. cit., bod 50, rozsudek Soudního dvora ze dne 17.10.2013, *Schaible*, C-101/12, bod 50, rozsudek Soudního dvora ze dne 28.7.2011, *Agrana Zucker*, C-309/10, bod 45, rozsudek Soudního dvora ze dne 12.1.2006, *Agrarproduktion Staebelow GmbH*, C-504/04, bod 38 a rozsudek Soudního dvora ze dne 12.7.2001, *Jippes*, C-189/01, bod 84.

<sup>324</sup> Srov. CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 551; CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G., op. cit. s. 367-368 a LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 143, bod 7-035.

<sup>325</sup> Srov. CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 551.

<sup>326</sup> Tamtéž.

<sup>327</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 143, bod 7-036.

<sup>328</sup> Tamtéž, s. 143-144, bod 7-037.

<sup>329</sup> Srov. CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G., op. cit. s. 367; CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 551 a LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 144, bod 7-037.

<sup>330</sup> Např. posuzování více kroků zároveň.

<sup>331</sup> Srov. BARNARD, C., PEERS, S. (eds.), op. cit., s. 551.

ale obecný nebo státní zájem (jako kupř. národní bezpečnost či ekonomické zájmy státu).<sup>332</sup> To platí obzvláště tehdy, bylo-li při přijímání napadeného opatření nutné činit komplexní posouzení a brát v potaz množství politických, sociálních či ekonomických zájmů.<sup>333</sup> V oblasti legislativní činnosti, kde k takovému komplexnímu posuzování dochází, proto SDEU unijnímu zákonodárci přiznává širokou posuzovací pravomoc a intenzitu přezkumu snižuje.<sup>334</sup> Napadené rozhodnutí bude v důsledku toho neproporcionální a neplatné pouze tehdy, pokud je zjevně nepřiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli nebo zjevně překračuje meze posuzovací pravomoci, již unijní zákonodárce disponuje.<sup>335</sup> V oblastech vyžadujících komplexní posouzení unijního zákonodárce proto ob stojí i takové opatření, které „*není jedinou nebo nejlepší možností*“ k dosažení sledovaného cíle.<sup>336</sup>

### 3.2.2 Proporcionalita relokačních rozhodnutí

#### 3.2.2.1 Intenzita soudního přezkumu proporcionality relokačních rozhodnutí

Podle názoru Soudního dvora vyjádřeného ve věci *Maďarsko a Slovensko proti Radě* spadá rozhodování ve společné azylové politice právě mezi oblastí, v nichž dochází ke komplexnímu posuzování a přijímání veskrze politických rozhodnutí.<sup>337</sup> Tento závěr platí tím spíše v případě rozhodnutí podle čl. 78(3) SFEU, jež „*navíc musí být realizována v krátkých lhůtách, aby rychle a konkrétně reagovala na ‚stav nouze‘*“.<sup>338</sup> Druhé relokační opatření totiž „*odráží politické rozhodnutí, které Rada učinila za účelem řešení stavu nouze,*“ a jí zvolené řešení v podobě dočasného relokačního mechanismu a doplňkových opatření „*je výsledkem komplexního*

---

<sup>332</sup> Tamtéž, s. 552-554.

<sup>333</sup> Srov. LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P., op. cit., s. 143, bod 7-036 či BARNARD, C., PEERS, S. (eds.), op. cit., s. 116. Z judikatury viz kupříkladu rozsudek Soudního dvora ze dne 14.12.2004, *Swedish Match*, C-210/03, bod 48; *Vodafone*, op. cit., bod 52; *Estonsko proti Evropskému parlamentu a Radě*, op. cit., bod 29 nebo *Philip Morris*, op. cit., bod 166.

<sup>334</sup> Srov. CRAIG, P., DE BÚRCA, G., op. cit., s. 552-553; CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G., op. cit. s. 369 a TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol., op. cit., s. 427.

<sup>335</sup> Tamtéž. Viz k tomu též *Swedish Match*, op. cit., bod 58; *Vodafone*, op. cit., bod 52; *Estonsko proti Evropskému parlamentu a Radě*, op. cit., bod 29 nebo *Philip Morris*, op. cit., bod 166.

<sup>336</sup> Viz *Vodafone*, op. cit., bod 52: „*Pokud jde o soudní přezkum dodržování [zásady proporcionality], Soudní dvůr přiznal zákonodárci Společenství v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat*“.

<sup>337</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 207 a 208: „*[Measures adopted in the area of the European Union's common policy on asylum] entail essentially political choices and complex assessments that must, in addition, be made within a short time in order to provide a swift and tangible response to an 'emergency situation' within the meaning of that provision*“.

<sup>338</sup> Tamtéž.

posouzení“.<sup>339</sup> Z toho důvodu je dle názoru generálního advokáta a Soudního dvora nutné přiznat unijnímu normotvůrci širokou posuzovací pravomoc a adekvátně tomu snížit intenzitu přezkumu.<sup>340</sup> Soudní dvůr proto následně ve zbytku svého rozhodnutí namísto standardního testu proporcionality aplikoval test zjevné nepřiměřenosti.

### 3.2.2.2 *Způsobilst relokačních rozhodnutí dosáhnout cíle*

Proklamovaným cílem dočasného relokačního mechanismu, zakotveného Prvním a Druhým relokačním rozhodnutím, je snížení tlaku na azylové a migrační systémy Řecka a Itálie.<sup>341</sup> Tento cíl je odůvodněn snahou řídit se „*zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy*“,<sup>342</sup> aby se zajistila „*spravedlivá a vyvážená účast všech členských států na [...] společném úsilí*“.<sup>343</sup>

Slovenská vláda zpochybňovala schopnost Druhého relokačního rozhodnutí tohoto cíle dosáhnout a argumentovala tím, že azylové systémy Řecka a Itálie trpí systémovými nedostatky, bez jejichž nápravy nelze relokační operace účinně provádět.<sup>344</sup> Jako důkaz o nezpůsobilosti relokačních opatření dosáhnout jejich cíle Slovensko uvedlo velmi nízký počet provedených relokací, které ke dni probíhajícího řízení proběhly.<sup>345</sup>

Soudní dvůr na tuto argumentaci nepřistoupil a v souladu se závěry generálního advokáta<sup>346</sup> rozhodl, že napadené relokační rozhodnutí „*nelze považovat za opatření, které by bylo pro účely dosažení tohoto cíle zjevně nevhodné*“.<sup>347</sup> V reakci na první argument slovenské vlády Soudní dvůr odmítl zkoumat proporcionalitu relokačního mechanismu odděleně, a upozornil, že je nutné jeho vhodnost posuzovat v širším kontextu všech opatření, která cílí na zlepšení stavu azylových systémů Řecka a Itálie.<sup>348</sup> V rámci toho vzal v potaz dva soubory opatření: opatření

<sup>339</sup> Viz stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 221.

<sup>340</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 209-208 a stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 220-223.

<sup>341</sup> Srov. zejm. body 9-14 a 21 preambule Prvního relokačního rozhodnutí a body 11-12 preambule Druhého relokačního rozhodnutí. Viz k tomu též *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 212.

<sup>342</sup> Viz čl. 80 SFEU. Srov. k tomu též body 2-5 preambule Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí a návrh Komise ze dne 27.5.2015, COM(2015) 286, op. cit., s. 2-3.

<sup>343</sup> Viz sdělení Komise, *Evropský program pro migraci*, COM(2015) 240, op. cit., s. 4 a návrh Komise ze dne 27.5.2015, COM(2015) 286, op. cit., s. 2. Srov. též ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*, op. cit., s. 154.

<sup>344</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 210.

<sup>345</sup> Tamtéž.

<sup>346</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 318.

<sup>347</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 213.

<sup>348</sup> Tamtéž, bod 215: „*Relokační mechanismus stanovený v napadeném rozhodnutí je navíc součástí souboru opatření, jejichž cílem je zmírnit tlak na tyto dva členské státy, přičemž některá tato opatření právě mají zlepšit fungování*

podle samotného napadeného rozhodnutí a opatření podle jiných právní nástrojů přijatých v souvislosti s řešením migrační krize. Do první skupiny spadá operativní a finanční podpora a doplňková opatření ke zvýšení kapacity, kvality a efektivnosti azylových systémů Řecka a Itálie.<sup>349</sup> Druhá skupina zahrnuje širokou škálu opatření od unijního programu přesídlování a Prvního relokačního rozhodnutí až po operativní podporu, finanční pomoc a vytvoření tzv. hotspotů<sup>350</sup> v Řecku a Itálii.<sup>351</sup> Soudní dvůr tímto demonstroval, že v kontextu těchto jiných opatření bude možné relokaci efektivně provádět, počátečním systémovým nedostatkům navzdory. Generální advokát rovněž upozornil na řadu doprovodných opatření, která cílí na nápravu systémových nedostatků italského a řeckého azylového systému.<sup>352</sup> Měl nicméně za to, že i bez ohledu na tato opatření přispívá napadené rozhodnutí k dosažení sledovaného cíle, neboť již samotný přesun odpovědnosti za zpracování vybraných žádostí o mezinárodní ochranu z Řecka a Itálie na jiné členské státy snižuje tlak na azylové systémy těchto dvou zemí.<sup>353</sup>

Pokud jde o poukaz žalobce na dosavadní nepříliš úspěšný průběh relokace, Soudní dvůr tuto skutečnost odmítl jako irrelevantní.<sup>354</sup> Odkázal přitom na svoji ustálenou judikaturu, podle níž legalitu právních aktů nelze hodnotit prizmatem informací, jež v době přijetí těchto aktů nebyly unijnímu normotvůrci známy.<sup>355</sup> Ve světle informací dostupných v době přijetí napadeného rozhodnutí se přitom víra Rady ohledně vhodnosti relokačního mechanismu nezdá být „zjevně nesprávná“.<sup>356</sup> Neúspěch relokace byl podle Soudního dvora zapříčiněn řadou faktorů, které ale byly v době přijetí napadeného rozhodnutí nepředvídatelné.<sup>357</sup> Mezi tyto faktory podle generálního

---

*jejich azylových systémů, takže způsobilost tohoto mechanismu splnit jeho účel nelze posuzovat izolovaně, nýbrž v rámci celého souboru opatření, jehož je součástí.“*

<sup>349</sup> Srov. čl. 7, 8 a 10 Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>350</sup> Smyslem hotspotů je především pomoci přetíženým státům na vnější hranic EU plnit jejich povinnosti členského státu vstupu, tj. zejména kontrolu příchozích příslušníků třetích zemí, jejich identifikaci, zaznamenání výpovědi a odebírání otisků prstů. K roli hotspotů a jejich fungování blíže viz CARRERA, S., GUILD, E.: *Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU*. In: CEPS Policy Brief No. 332, 2015, s. 8-9 a GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al: *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece. Study for the LIBE Committee*. Evropská unie, 2017, s. 44-51.

<sup>351</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 218-219.

<sup>352</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 228-232.

<sup>353</sup> Tamtéž, bod 227: „Domnívám se, že napadené rozhodnutí tím, že odebírá zpracování velkého množství žádostí o mezinárodní ochranu z příslušnosti Italské republiky a Řecké republiky, automaticky přispívá ke zmírnění značného tlaku, kterému jsou azylové systémy těchto dvou členských států v důsledku migrační krize v létě 2015 vystaveny. Okolnost, že hlavním předmětem napadeného rozhodnutí není náprava strukturálních nedostatků těchto azylových systémů, nemůže tento závěr zpochybnit.“

<sup>354</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 220.

<sup>355</sup> Tamtéž, bod 221.

<sup>356</sup> Tamtéž, body 222.

<sup>357</sup> Tamtéž, bod 223.

advokáta patří zejména politika „volného průchodu“ uplatňovaná některými členskými státy, vedoucí k nekoordinovanému přesunu velkého množství migrantů do jiných členských států, zdlouhavost řízení o relokaaci, nejistota, kterou vyvolalo několik případů zamítnutí relokaace z důvodů veřejného pořádku několika členskými státy, a nedostatečná spolupráce určitých členských států při uplatňování napadeného rozhodnutí.<sup>358</sup> V souvislosti s tím označil generální advokát vznesení tohoto argumentu žalující stranou za pouhou snahu těžit z toho, že ani jeden z žalobců nedostal svým povinností podle napadeného relokačního rozhodnutí.<sup>359</sup>

Upozornění generálního advokáta na podíl žalobců na neúspěchu dočasného relokačního mechanismu je jistě důvodný. Neplnění povinností podle Druhého relokačního rozhodnutí Slovenskem a Maďarskem je jasně doloženo zprávami Komise o relokaaci.<sup>360</sup> Zároveň je tento argument ale lehce zavádějící. Podíl Maďarska a Slovenska na relokačních kvótách totiž činí pouhých 3 % z celkového počtu žadatelů o mezinárodní ochranu, který má být na základě Druhého relokačního rozhodnutí relokován.<sup>361</sup> Přičteme-li k těmto dvěma státům kvótu České republiky a Polska, na něž byla stejně jako na Maďarsko Komisí podána žaloba pro nesplnění povinností podle relokačního mechanismu,<sup>362</sup> vzroste tento podíl na 13,3 %.<sup>363</sup>

Kategoricky odmítavý přístup některých členských států proto zcela nevysvětluje, proč od přijetí Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí v září 2015 do 14. 11. 2017 bylo z původně plánovaných 160 tisíc žadatelů o mezinárodní ochranu relováno pouhých 31 503 (tj. 26,3 %), s dalšími 3 868 osobami čekajícími na relokaaci.<sup>364</sup> I mnohé jinak aktivní členské státy se totiž nevyznačují příliš dobrými výsledky, pokud jde o splnění jejich celkových závazků podle obou relokačních rozhodnutí. Takovým příkladem je kupř. Německo, které relokaaci aktivně

---

<sup>358</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 238.

<sup>359</sup> Tamtéž, body 239-240.

<sup>360</sup> Srov. zprávu Komise Evropskému Parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 13.6.2017, *Třináctá zpráva o relokaaci a přesídlování*, COM(2017) 330 final, s. 3-6 a zprávu Komise Evropskému Parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 6.9.2017, *Patnáctá zpráva o relokaaci a přesídlování*, COM(2017) 465 final, s. 3.

<sup>361</sup> Z 66 tisíc žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří mají být relováni na základě čl. 4(1)(a)-(b) Druhého relokačního rozhodnutí, je Maďarsku a Slovensku přiděleno pouze 2096 osob (srov. Přílohu I a II Druhého relokačního rozhodnutí). Na základě téhož poměru mělo být relováno i zbývajících 54 tisíc žadatelů o mezinárodní ochranu.

<sup>362</sup> Viz řízení pro nesplnění povinností č. 20172092 (žaloba podaná dne 22.12.2017, *Komise proti České republice*, C-719/17), č. 20172093 (žaloba podaná dne 22.12.2017, *Komise proti Maďarsku*, C-718/17) a č. 20172094 (žaloba podaná dne 21.12.2017, *Komise proti Polsku*, C-715/17).

<sup>363</sup> Kvóta České republiky dle čl. 4(1)(a)-(b) Druhého relokačního rozhodnutí činí 1 591 osob z celkových 66 tisíc (tj. 2,4 %), kvóta pro Polsko je rovna 5 082 (tj. 7,7 %).

<sup>364</sup> Toto číslo přitom zahrnuje i žadatele o mezinárodní ochranu přijaté podle Prvního relokačního rozhodnutí, které počítalo s relokaací dalších 40 tisíc žadatelů o mezinárodní ochranu. Ve vztahu k oběma relokačním rozhodnutím se tak dokonce jedná o pouhých 19,7 % osob oproti plánovaným 160 tisícům. Srov. tiskovou zprávu Komise ze dne 15.11.2017, *Evropský program pro migraci: upevnění dosaženého pokroku*, IP/17/4484, zejména přílohu č. 6 o relokaaci.

podporovalo a v absolutních číslech patří mezi státy s nejvyšším počtem relokovaných žadatelů o mezinárodní ochranu.<sup>365</sup> Z hlediska splnění svého celkového závazku nicméně patří mezi nejméně úspěšné členské státy.<sup>366</sup> Obdobné platí též kupř. o Belgii či Francii.<sup>367</sup>

Jak naznačil Soudní dvůr, tento relativní neúspěch dočasného relokačního mechanismu lze přičíst řadě různých příčin. Podle studie vypracované skupinou expertů pro Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh Evropského parlamentu<sup>368</sup> mezi tyto příčiny patří zejména: (1) nedostatek administrativních a přijímacích kapacit ve členských státech relokace (vč. nedostatku překladatelů a tlumočnicků);<sup>369</sup> (2) obavy členských států relokace týkající se národní bezpečnosti a ochrany veřejného zdraví a nedostatečná spolupráce mezi členskými státy, pokud jde o bezpečnostní prověrky relokovaných žadatelů;<sup>370</sup> (3) rozhodování členských států způsobem, jež nemá oporu v relokačních rozhodnutích;<sup>371</sup> (4) interní nedostatky v Řecku a Itálii (jmenovitě přílišná centralizace řecké státní správy, jež vede k neefektivitě, neboť žadatelé o mezinárodní ochranu jsou rozeseti po jednotlivých řeckých ostrovech; nedostatečná koordinace příslušných agentur a státních úřadů, což vede k duplicitě některých úkonů a prodloužení celého relokačního procesu; nepřipravenost a neznalost relokační procedury ze strany mnoha úřadů; přílišná

---

<sup>365</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 25-27.

<sup>366</sup> K 25.1.2017 Německo splnilo pouze 4,9 % své kvóty, tj. relokovalo pouze 1 349 z předvídaných 27 536 žadatelů o mezinárodní ochranu (srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 81). Ke 14.11.2017 došlo k navýšení počtu relokovaných osob do Německa na celkový počet 9 169, tj. 33,3 % kvóty (srov. přílohu č. 6 tiskové zprávy Komise, *Evropský program pro migraci: upevnění dosaženého pokroku*, op. cit.). Pro srovnání, například Finsko ke 14.11.2017 splnilo svůj závazek z 95,3 %, Irsko ze 107,7 %, Litva z 57,2 %, Lotyšsko z 66,7 % a Švédsko ze 75,7 %. Vyšší úspěšnosti při plnění svých závazků než Německo zaznamenalo též Estonsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Portugalsko a Slovinsko.

<sup>367</sup> Tamtéž. K 25.1.2017 Belgie splnila 5,4 % své kvóty, ke 14.11.2017 toto číslo navýšila na 27,8 %. V případě Francie tato čísla činí 13,7 %, resp. 23,8 %.

<sup>368</sup> Zkráceně tzv. „LIBE výbor“ (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs).

<sup>369</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 32-34.

<sup>370</sup> Tamtéž, s. 34-37. Viz kupř. detailnější vysvětlení jednoho z problémů na s. 35: „*While there is some evidence that national security is being invoked spuriously by some receiving States, on the other hand, in many States there was a strong and understandable political perception that security screenings in Italy and Greece were flawed, and that more precautions needed to be taken to meet public concerns after terrorist attacks in Europe since 2015. Some officials of receiving countries have explained the need for additional security screening by referring to the fact that some of the relocation applications they received were incomplete. This led to the institutional practice of receiving States wanting to send their police officers or other security personnel to sending States to conduct additional screening interviews. It appears that France led this practice, but now Ireland and Estonia also do not currently relocate from Italy as Italian authorities have not allowed Irish police officers and the Estonian liaison to conduct special security screenings on Italian territory.*“

<sup>371</sup> Kupř. odmítání relokace v případech, v nichž to relokační opatření nepřipouští, nebo zpětvzetí návrhu na relokaci členským státem relokace v případě pomalé reakce ze strany Itálie či Řecka. Srov. tamtéž, s. 37: „*Stakeholders in Italy also report excessive and unexplained recourse to rejection on security grounds, and unjustified recourse to rejection grounds not permitted in the Relocation Decisions, notably for public health reasons. [...] there are frequent delays in receiving relocation pledges, approving Italy's relocation requests, and authorisations to transfer asylum seekers. In Italy, this reportedly leads to the expiration of pledges [...]. This receiving state practice whereby pledges 'expire' has no clear basis in the Relocation Decisions. Again, this illustrates that States are treating relocation as a matter of discretion, rather than duty.*“

komplikovanost procedur v Itálii, vyžadující několikanásobný přesun žadatele mezi různými částmi země);<sup>372</sup> (5) problémy právního rázu (především použití kritéria státní příslušnosti pro stanovení osobní působnosti relokačních rozhodnutí a minimální zohlednění preferencí žadatelů o mezinárodní ochranu);<sup>373</sup> (6) odpor veřejnosti vůči relokaci a (7) politická nevole aktivně se jí účastnit.<sup>374</sup>

Vzhledem k nastavení relokačního mechanismu (omezení osobní působnosti relokačních opatření pouze na žadatele vybraných státních příslušností a nezohlednění počtu podaných žádostí v distribučním klíči) lze nad rámec toho pochybovat i o způsobilosti relokačního rozhodnutí zajistit skutečně rovnoměrnější sdílení odpovědnosti.<sup>375</sup> Itálie a Řecko totiž i po přijetí dočasného relokačního mechanismu nadále zůstaly příslušnými pro vyřízení většiny podaných žádostí a značná část relokovaných žadatelů putovala do členských států, jež samy čelily vysokému počtu žádostí o mezinárodní ochranu.<sup>376</sup> Očekávat, že by výsledkem relokace byla „spravedlivá a vyvážená účast všech členských států na [...] společném úsilí“,<sup>377</sup> se proto zdá být lehce iluzorní.

Výše popsaný vývoj událostí samozřejmě nebyl v době přijetí Druhého relokačního rozhodnutí znám a je otázkou, do jaké míry mohla Rada tyto problémy v době jeho přijímání předvídat. Jak řečeno výše, podle Soudního dvora byly tyto problémy nepředvídatelné.<sup>378</sup> Tentýž závěr učinil i generální advokát Bot.<sup>379</sup> Na jednu stranu lze argumentovat, že již v době přijetí si Rada byla vědoma systémových nedostatků azylového systému Itálie a Řecka, a měla a mohla proto předvídat, že tyto nedostatky budou hladký průběh relokace mařit. Již ze samotného napadeného rozhodnutí bylo koneckonců zřejmé, že fungování dočasného relokačního systému bude bezpodmínečně závislé na řádné identifikaci dorazivších žadatelů o mezinárodní ochranu (kvůli zjištění jejich státní příslušnosti) a jejich registraci (sejmutí otisků prstů a zanesení do systému Eurodac).<sup>380</sup> Jak vyplývá ze samotného napadeného rozhodnutí, Rada si již v době přijetí

---

<sup>372</sup> Tamtéž, s. 38-40.

<sup>373</sup> Tamtéž, s. 41-42.

<sup>374</sup> Tamtéž, s. 29-32.

<sup>375</sup> Srov. DEN HEIJER, M., RIJPM, J., SPIJKERBOER, T., op. cit., 2016, s. 629.

<sup>376</sup> Tamtéž. Srov. též Přílohu č. 1.

<sup>377</sup> Viz sdělení Komise, *Evropský program pro migraci*, COM(2015) 240, op. cit., s. 4 a návrh Komise ze dne 27.5.2015, COM(2015) 286, op. cit., s. 2.

<sup>378</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 223: „Nízký počet osob přemístěných k dnešnímu datu podle napadeného rozhodnutí lze navíc vysvětlit celou řadou faktorů, které Rada nemohla v době přijetí rozhodnutí předvídat, např. nedostatkem spolupráce ze strany některých členských států“.

<sup>379</sup> Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 238.

<sup>380</sup> Tato vázanost je dána způsobem vymezení osobní působnosti relokačních rozhodnutí. Zaprvé tím, že se vztahuje pouze na žadatele o mezinárodní ochranu (tj. pouze na ty dorazivší migranty, kteří byli řádně zaevidováni, v Itálii či Řecku setrvali a podali tam žádost o mezinárodní ochranu). Zadruhé tím, že okruh žadatelů o mezinárodní ochranu, jichž se týká, dále omezuje podle státní příslušnosti. Bez znalosti státní příslušnosti žadatele proto nelze

Druhého relokačního rozhodnutí uvědomovala, že relokační mechanismus nebude fungovat, pokud Řecko a Itálie nebudou schopny tyto povinnosti řádně plnit. Obě relokační rozhodnutí totiž případné neplnění těchto povinností ze strany Itálie či Řecka výslovně brala v potaz a přiznala pro takový případ Komisi pravomoc relokaaci pozastavit.<sup>381</sup> Kromě toho muselo být již v době jeho přijetí zjevné, že dosažený kompromis skutečné rovnoměrné sdílení břemene nebude schopen zajistit. Na stranou druhou lze jistě přesvědčivě tvrdit, že Rada mohla důvodně věřit tomu, že doplňková opatření spolu s operativní a finanční pomocí vylepší situaci v Řecku a Itálii do té míry, že bude možné relokační operace úspěšně uvádět.

Lze tedy uzavřít, že případná nesprávnost úvah Rady ohledně účinnosti dočasného relokačního mechanismu není rozhodně zjevná a snadno prokazatelná. Stejně tak je třeba uznat, že případné nedokonalosti přijatého relokačního mechanismu, zejména jeho neschopnost zajistit skutečně spravedlivé sdílení odpovědnosti, je nutné přičíst na vrub politickému kompromisu, neboť se bezesporu jedná o politicky citlivou otázku. Nejspíš proto nelze než souhlasit se Soudním dvorem, že standard „zjevné nevhodnosti“, vyžadovaný judikaturou v případech široké posuzovací pravomoci normotvůrce, nebyl v daném případě naplněn.

### **3.2.2.3 Potřebnost relokačních rozhodnutí k dosažení cíle<sup>382</sup>**

Dalším krokem testu proporcionality je potřebnost přijatého opatření. Je proto třeba zkoumat, zda existují alternativní opatření, jež by byla stejně efektivní a zároveň méně zatěžující. Je-li totiž možné vybírat z několika vhodných alternativ, je unijní zákonodárce zásadně povinen zvolit z nich to „*nejméně omezující opatření*“.<sup>383</sup>

Kromě přijetí Druhého relokačního rozhodnutí bylo možné v době jeho přijetí uvažovat o třech skupinách alternativních opatření. Zaprvé v úvahu připadala finanční, personální, technická a materiální podpora poskytnutá buď na základě čl. 78(3) SFEU, nebo na základě sekundárního

---

určit, zda se na ně relokační rozhodnutí vztahuje. Srov. čl. 3(1) a čl. 5(5) ve spojení s čl. 2(b) Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>381</sup> Srov. čl. 8 Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>382</sup> Pasáže o směrnici o dočasné ochraně v této podkapitole částečně vycházejí z článku ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokační žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*, op. cit., s. 155-156.

<sup>383</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 4.5.2016, *Polsko proti Evropskému parlamentu a Radě*, C-358/14, bod 78 a *Philip Morris*, op. cit., bod 165.



práva.<sup>384</sup> Zadruhé bylo možné využít již existujících legislativních nástrojů, tj. aktivovat<sup>385</sup> směrnici o dočasné ochraně, což navrhoval i Evropský parlament.<sup>386</sup> Třetí možností bylo držet se metody užitá v Prvním relokačním opatření a zůstat u dočasného relokačního mechanismu fungujícího na principu dobrovolnosti (tj. bez závazných kvót stanovených pro jednotlivé členské státy dle distribučního klíče). Vyjádření slovenské vlády dokonce uvádí, že samo První relokační rozhodnutí by bylo bývalo postačovalo.<sup>387</sup>

Obdobně jako v předcházejících žalobních bodech se odpověď Soudního dvora nesla v duchu široké posuzovací pravomoci Rady, výjimečnosti stavu nouze v Řecku a Itálii a významu čl. 80 SFEU ve společné azylové a migrační politice, a to se stejnými důsledky. Soudní dvůr nepovažoval ani jedno z navrhovaných opatření za natolik efektivní alternativu, aby bylo možné Druhé relokační rozhodnutí považovat za zjevně nevhodné k dosažení sledovaného cíle.<sup>388</sup> Slovy generálního advokáta Bota: „[I] když by alternativní řešení navrhovaná Slovenskou republikou mohla, alespoň v případě některých z nich, přispět k uskutečnění cíle sledovaného napadeným rozhodnutím, nemůže tento závěr s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou je třeba Radě přiznat, postačovat k prokázání zjevné nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí a zpochybnění jeho legality“.<sup>389</sup>

Personální, materiální, technická nebo finanční podpora je podle Soudního dvora pouze doplňkovým opatřením, které samo o sobě není dostačující ke snížení tlaku na azylové systémy

---

<sup>384</sup> Jmenovitě by v úvahu připadala tzv. civilní ochrana Unie a podpora agentury Frontex při návratových operacích dle čl. 8a, resp. čl. 2(1)(f) a čl. 9(1)-(1c) nařízení Rady (ES) 2007/2004 ze dne 26.10.2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Toto nařízení bylo ke dni 5.10.2016 nahrazeno novým nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14.9.2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž.

<sup>385</sup> Tzv. dočasná ochrana se týká vymezeného okruhu příslušníků třetích států (tzv. „vysídlených osob“) a zavádí se rozhodnutím Rady přijatým kvalifikovanou většinou na návrh Komise; Rada o svém rozhodnutí uvědomí Evropský parlament. Jak návrh Komise, tak rozhodnutí Rady musí blíže specifikovat okruh vysídlených osob, již se týká. Jakýkoliv členský stát může Komisi podat podnět k podání návrhu Radě a Komise je povinna takový podnět přezkoumat. Blíže k tomu viz čl. 5 směrnice 2001/55 a PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 575-576.

<sup>386</sup> Srov. usnesení Evropského parlamentu o tragédiích, k nimž došlo v poslední době ve Středozemním moři, a o migrační a azylové politice EU, op. cit., bod 7.

<sup>387</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 231: „Dále by podle [Slovenské republiky] nebylo nutné přijímat další opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, neboť podle rozhodnutí 2015/1523 se členské státy samy rozhodnou, do jaké míry se v duchu solidarity hodlají podílet na společném postupu. Toto rozhodnutí proto podle ní nezasahuje natolik do jejich svrchovanosti. Napadené rozhodnutí bylo přijato pouze osm dní po rozhodnutí 2015/1523 upravujícím relokaci 40000 osob, přičemž tak krátká doba podle Slovenské republiky nemohla stačit k tomu, aby bylo konstatováno, že rozhodnutí 2015/1523 neřeší situaci, která v té době panovala, odpovídajícím způsobem. V okamžiku, kdy bylo napadené rozhodnutí přijato, totiž podle ní Rada nemohla vědět, že přijímací opatření stanovená rozhodnutím 2015/1523 přestanou záhy postačovat a bude třeba přijmout další opatření.“

<sup>388</sup> Tamtéž, bod 261: „Z toho vyplývá, že argumenty Slovenské republiky uvedené za účelem zpochybnění nutnosti přijmout napadené rozhodnutí musí být zamítnuty jako neopodstatněné. Šestý žalobní důvod Slovenské republiky proto musí být zamítnut v celém rozsahu“.

<sup>389</sup> Viz stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 253.

Řecku a Itálii.<sup>390</sup> Různá forma podpory a posílení ochrany vnější hranice totiž sice může zasaženým členským státům pomoci se zvládnutím nové migrační vlny, ale není způsobilá vyřešit již dosažené přetížení azylových systémů těchto států.<sup>391</sup>

Pokud jde o směrnici o dočasné ochraně, Soudní dvůr přistoupil na argument Rady a rozhodl, že ani ona by bývala nebyla účinným řešením „*naproste saturace přijímací infrastruktury v Řecku a Itálii*“, neboť osoby požívající dočasné ochrany mají nárok na ochranu v tom členském státě, v němž se nachází.<sup>392</sup> Rozhodnutí nepřiznat příchozím migrantům dočasnou ochranu a namísto toho jim po provedení relokace poskytnout mezinárodní ochranu (tj. uprchlický status či doplňkovou ochranu) je přitom „*hlavně politickým rozhodnutím, jehož vhodnost nemůže Soudní dvůr přezkoumávat*“.<sup>393</sup> Právě široká posuzovací pravomoc Rady je rovněž jedním z důvodů, proč ani možnost dobrovolné relokace podle Prvního rozhodnutí podle Soudního dvora nezpochybňuje proporcionalitu Druhého relokačního rozhodnutí. Vzhledem k výjimečnosti stavu v Řecku a Itálii se dle generálního advokáta i Soudního dvora Rada „*mohla oprávněně domnívat*“, že bylo potřeba relokaci žadatelů o mezinárodní ochranu z Řecku a Itálie stanovit jako povinnou a závaznou pro všechny členské státy.<sup>394</sup>

V reakci na argument Slovenska Soudní dvůr uvedl, že obě relokační rozhodnutí jsou vzájemně komplementární v tom směru, že zatímco První relokační rozhodnutí bylo reakcí na příval příslušníků třetích zemí z prvních dvou kvartálů roku 2015, Druhé relokační rozhodnutí bralo v potaz též migrační vlnu nastalou v létě 2015 a zohledňovalo mj. změnu migračních tras.<sup>395</sup> Tato skutečnost se projevila v tom, že zatímco První relokační rozhodnutí cílilo primárně na pomoc Itálii, Druhé relokační rozhodnutí se zaměřilo na pomoc Řecku, které se stalo destinací migrantů cestujících východostředomořskou a západobalkánskou trasou.<sup>396</sup> Rada se proto nedopustila zjevně nesprávného právního posouzení, když měla na základě dostupných

---

<sup>390</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 258-259.

<sup>391</sup> Tamtéž, bod 258.

<sup>392</sup> Tamtéž, body 256.

<sup>393</sup> Tamtéž, bod 257: „[...] rozhodnutí poskytnout mezinárodní ochranu, a nikoli postavení s omezenějším rozsahem práv, jako je dočasná ochrana podle směrnice 2001/55, učiněné v napadeném rozhodnutí, je hlavně politickým rozhodnutím, jehož vhodnost nemůže Soudní dvůr přezkoumávat.“

<sup>394</sup> Tamtéž, bod 246 a stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 258: „S ohledem na stav nouze, v jehož kontextu došlo k přijetí napadeného rozhodnutí, a nemožnost dosáhnout toho, aby se členské státy samy zavázaly rozdělit si mezi sebe, v konkrétních počtech, žadatele o mezinárodní ochranu, učinila Rada podle mého soudu odpovídající rozhodnutí, a dala přednost rychlému a závaznému řešení migrační krize, které Unie čelila. V každém případě nelze považovat takové rozhodnutí za zjevně nepřiměřené.“

<sup>395</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 237-240.

<sup>396</sup> Tamtéž, bod 241.

statistických údajů za to, že relokační 40 tisíc podle Prvního relokačního rozhodnutí nebude postačovat.<sup>397</sup>

Lze souhlasit se Soudním dvorem a generálním advokátem, že personální, finanční, technická či materiální podpora je – navzdory svojí nesporné užitečnosti – nesrovnatelná s efektivitou relokačních opatření, která z území nejvíce přetížených členských států přemístí určitý počet žadatelů. Jak vyplývá ze zpráv vládních a nevládních organizací a z judikatury ESLP i SDEU, situace v Řecku a Itálii byla v posledních letech natolik kritická, že mnohdy plošně docházelo k porušování základních lidských práv žadatelů o mezinárodní ochranu.<sup>398</sup> Je otázkou, zda by za takových okolností samotná podpůrná opatření, nedoplněná o další mimořádná opatření, mohla k nápravě postačovat. Nápad žádostí o mezinárodní ochranu v Řecku a Itálii byl v době přijetí relokačního mechanismu takový, že oba azylové systémy byly v podstatě zablokovány na roky dopředu.<sup>399</sup> Je proto možné přisvědčit názoru generálního advokáta Bota, že různá forma podpory a posílení ochrany vnější hranice „nemůže nahradit relokační mechanismus, jehož hlavním cílem je čelit již nastalému přílivu státních příslušníků třetích zemí.“<sup>400</sup>

Jak bylo uvedeno výše, druhou alternativou napadeného rozhodnutí mohla být relokační na dobrovolné bázi, tj. bez uložení závazných kvót jednotlivým státům. Dobrovolnost má nesporně určité výhody. Idea dobrovolnosti více ctí suverenitu členských států a jejich právo rozhodovat o tom, které cizí příslušníky připustí na své území. V důsledku toho se dá tento přístup považovat za politicky přijatelnější řešení, které mezi státy relokační vyvolává menší odpor. Argumentovat v tomto ohledu lze kupříkladu relativní úspěšností relokační ve státech Evropského hospodářského prostoru, které se k relokační připojily dobrovolně na základě bilaterálních smluv.<sup>401</sup> Jak však upozorňuje Harriet Gray, dobrovolnost při rozdělování osob potřebujících mezinárodní ochranu

---

<sup>397</sup> Tamtéž, bod 242.

<sup>398</sup> Srov. k tomu zejména rozhodnutí Velkého senátu ESLP ze dne 4.11.2014, *Tarakhel proti Švýcarsku*, č. 29217/12, body 47-50 a 100-122, rozhodnutí ESLP ze dne 21.10.2014, *Sharifi a další proti Itálii a Řecku*, č. 16643/09, body 173-181, 214-225, 231-235 a 240-243 a rozhodnutí ESLP ze dne 21.1.2011, *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, body 161-195 a 230-234 nebo též rozsudek Soudního dvora ze dne 21.12.2011, *N.S. a M.E.*, C-411/10, body 86-94.

<sup>399</sup> Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu v Řecku i Itálii v době přijetí Druhého relokačního opatření převyšoval počet vyřízených žádostí. Oba členské státy navíc měly značné množství nahromaděných nevyřešených žádostí z předchozích let. Počet podaných žádostí přitom ani zdaleka neodpovídal počtu zaznamenaných nelegálních přechodů vnější hranice v Řecku a Itálii. Pokud by tak Řecko a Itálie měly jako členské státy prvního vstupu řešit většinu z nich, situace by proto byla ještě nezvladatelnější. Srov. k tomu Přílohu č. 2.

<sup>400</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 265-266.

<sup>401</sup> Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko patří mezi jedny z nejúspěšnějších států relokační. Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 25 a 26 a přílohu č. 6 tiskové zprávy Komise, *Evropský program pro migraci: upevnění dosaženého pokroku*, op. cit.

s sebou nese i určité problémy.<sup>402</sup> Solidarita na dobrovolné bázi příliš úzce souvisí se státní politikou, a je proto často nejistá a nepravdělná.<sup>403</sup> Dobrovolné závazky kromě toho zpravidla nedosahují potřebné výše a vedou k nerovnoměrnému rozdělení břemene.<sup>404</sup> Jako příklad těchto negativních fenoménů Gray uvádí zejména účast států v programu přesídlování a jejich příspěvky do fondu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Dohodu mezi Kanadou a USA o spolupráci při vyřizování žádostí o azyl podaných příslušníky třetích států.<sup>405</sup> Příkladem rovněž může být projekt EUREMA, jehož cílem byla relokační benefitů mezinárodní ochrany z Malty.<sup>406</sup> V případě přílišné míry dobrovolnosti navíc může docházet k tomu, že státy budou preferovat ekonomicky produktivní osoby na úkor zranitelných žadatelů o mezinárodní ochranu (tj. především dětí a osob neschopných práce z důvodu nemoci či pokročilého věku).<sup>407</sup> Důsledkem pak může být nižší úroveň ochrany osob žádajících o mezinárodní ochranu.<sup>408</sup> Lze shrnout, že asi nelze přesvědčivě tvrdit, že preferencí závazných kvót namísto dobrovolných závazků Rada překročila svoji širokou posuzovací pravomoc, kterou jí Soudní dvůr přiznal. Dobrovolné závazky by dle mého názoru mohly být kvalitní alternativou Druhého relokačního rozhodnutí. Jejich výhody jsou však vyváženy i množstvím potenciálních nevýhod, které je nečiní natolik kvalitní méně onerózní alternativou, aby bylo možné hovořit o zjevné nepotřebnosti Druhého relokačního rozhodnutí a z toho plynoucí jeho neplatnosti.

Poslední potenciálně účinnou alternativu závazných relokačních kvót podle Druhého relokačního rozhodnutí představovala směrnice o dočasné ochraně. Soudní dvůr ji jako alternativní řešení odmítl na základě toho, že rozhodnutí poskytnout na místo dočasné ochrany mezinárodní ochranu státem relokační je „hlavně politickým rozhodnutím, jehož vhodnost nemůže Soudní dvůr přezkoumávat“.<sup>409</sup> Dle mého názoru však takové tvrzení není zcela dostačujícím argumentem. Jedna věc je provést analýzu dočasné ochrany stejně jako se stalo u zbytku navržených alternativ a dojít k závěru, že Rada volbou relokační zjevně nepřekročila svoji posuzovací pravomoc. Věcí zcela jinou je však apriorní tvrzení, že vhodnost dočasné ochrany a případnou nižší vhodnost napadené relokační vůbec nelze přezkoumat.

---

<sup>402</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 176 a 182.

<sup>403</sup> Tamtéž, s. 182-184.

<sup>404</sup> Tamtéž, s. 182-185.

<sup>405</sup> Tamtéž.

<sup>406</sup> Blíže k tomu viz MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 17.

<sup>407</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 183.

<sup>408</sup> Tamtéž.

<sup>409</sup> Viz *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 257: „[...] rozhodnutí poskytnout mezinárodní ochranu, a nikoli postavení s omezenějším rozsahem práv, jako je dočasná ochrana podle směrnice 2001/55, učiněné v napadeném rozhodnutí, je hlavně politickým rozhodnutím, jehož vhodnost nemůže Soudní dvůr přezkoumávat.“

Směrnice o dočasné ochraně byla přijata ve světle zkušeností z 90. let, kdy do členských států hromadně přicházeli žadatelé o mezinárodní ochranu ze států bývalé Jugoslávie a Kosova.<sup>410</sup> Obdobně jako opatření podle čl. 78(3) SFEU má „výjimečnou povahu“ a jejím cílem je „řešit hromadný příliv [...] osob vysídlených ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu“<sup>411</sup> a „přispět k rovnováze mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími“.<sup>412</sup> Na rozdíl od dočasného relokačního mechanismu, který nadále počítá s individualizovaným azylovým řízením ve smyslu směrnice 2013/32,<sup>413</sup> směrnice o dočasné ochraně přiznává dotčeným osobám tzv. dočasnou ochranu (tj. nikoliv status uprchlíka či doplňkové ochrany) jako skupině.<sup>414</sup> Tím se snaží kromě jiného vypořádat s jinak předpokládatelným přetížením azylového systému.<sup>415</sup> Výsledkem jsou výhody jak pro členské státy (úspora času, finančních prostředků i nároků na personální zajištění), tak pro samotné vysídlené osoby, které nemusí roky čekat na pravomocný výsledek azylového řízení.<sup>416</sup> Udělení dočasné ochrany přitom nezabývá beneficentem práva kdykoliv podat žádost o mezinárodní ochranu.<sup>417</sup>

Další výhodou tohoto řešení je flexibilita a široká osobní působnost dočasné ochrany. Podmínky pro přiznání dočasné ochrany jsou méně přísné než v případě doplňkové ochrany (a v podstatě nesrovnatelné s požadavky na uprchlický status), takže je institut dočasné ochrany uplatnitelný v širším okruhu situací než tradiční mezinárodní ochrana, pokud tak Rada shledá za potřebné.<sup>418</sup> Kromě toho je k relokační osobě požívající dočasnou ochranu z jednoho členského státu do jiného nutný jejich souhlas,<sup>419</sup> čímž se snižuje riziko následného druhotného pohybu a snahy vyhybat se relokační a mařit ji. Právě nezohledňování preferencí žadatelů o mezinárodní ochranu se přitom nakonec ukázalo být jedním z důvodů neúčinnosti dočasného relokačního

---

<sup>410</sup> Srov. HATTON, T. J., op. cit., s. 613-614, PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 571-572 a body 3-8 preambule směrnice 2001/55. Blíže k tomu též DURIEUX, J.-F.: *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*. In: Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 45, 2015, s. 221-253.

<sup>411</sup> Viz bod 13 preambule směrnice 2001/55.

<sup>412</sup> Viz čl. 1 směrnice 2001/55.

<sup>413</sup> Srov. bod 31 preambule Prvního relokačního rozhodnutí a bod 36 preambule Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>414</sup> Srov. INELI-CIGER, M.: *Time to Activate the Temporary Protection Directive*. In: European Journal of Migration and Law, Vol. 18, Issue 1, 2016, s. 25.

<sup>415</sup> Srov. čl. 2(a) směrnice 2001/55.

<sup>416</sup> Srov. INELI-CIGER, M., op. cit., s. 25.

<sup>417</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 586-587 a INELI-CIGER, M., op. cit., s. 25.

<sup>418</sup> Srov. INELI-CIGER, M., op. cit., s. 23-25 a PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 573.

<sup>419</sup> Srov. čl. 26(1) směrnice 2001/55.

mechanismu.<sup>420</sup> Na základě aktuálního vývoje je rovněž možné režim dočasné ochrany dle potřeby rozšířit na další osoby pocházející ze stejného státu či postiženého regionu.<sup>421</sup>

Vzhledem k tomu, že dočasná ochrana trvá jen po omezenou dobu 1 roku (s možností prodloužení až o 2 roky),<sup>422</sup> nepředpokládá na rozdíl od uprchlického statusu a doplňkové ochrany integraci osob požívajících dočasné ochrany.<sup>423</sup> Členské státy přesto mají povinnost poskytnout osobám požívajícím dočasné ochrany povolení k pobytu, příp. též vízum, pracovní povolení, přístup ke vzdělání, přiměřené ubytování, potřebnou zdravotní péči, některé sociální dávky apod.<sup>424</sup>

Jako jistá nevýhoda může být naopak vnímáno to, že se dočasná ochrana zásadně vztahuje pouze na stanovené skupiny osob<sup>425</sup> a že jejich rozdělení mezi členské státy je prováděno na základě dobrovolných závazků jednotlivých členských států<sup>426</sup>. Je však nutné upozornit, že i dočasný relokační mechanismus se vztahuje pouze na vybrané skupiny osob – žadatele „s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany“.<sup>427</sup> Rozdíl je pouze v tom, že působnost Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí se určuje podle čtvrtletních statistik Eurostatu, zatímco u dočasné ochrany je okruh beneficentů stanoven přímo rozhodnutím Rady (s možností členských států v případě změny situace dočasnou ochranu rozšířit i na další kategorie osob).<sup>428</sup> Směrnice o dočasné ochraně navíc dává Radě a Komisi větší flexibilitu, pokud jde o určení okruhu beneficentů, než jaký poskytuje dočasný relokační mechanismus, navazující na azylové řízení a kvalifikační směrnici.<sup>429</sup> Podle směrnice o dočasné ochraně je tak možné přiznat dočasnou ochranu např. těm, kteří se pro uprchlický status či podpůrnou ochranu nekvalifikují, ale vzhledem k situaci v zemi původu do ní nemohou být vráceni.<sup>430</sup> Množství členských států již nyní poskytuje dočasnou ochranu podle národního práva, což však vede ke značným rozdílům v právech a statusu

---

<sup>420</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 41-42.

<sup>421</sup> Srov. čl. 7 směrnice 2001/55 a PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 577.

<sup>422</sup> Automaticky je možné trvání dočasné ochrany prodloužit až o 1 rok. O dalším prodloužení až o 1 rok rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou a na návrh Komise. Srov. čl. 4 směrnice 2001/55.

<sup>423</sup> Srov. PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 585-586: „Some rules applicable to refugees and persons with subsidiary protection do not apply at all to beneficiaries of temporary protection (ie the rules on travel documents, freedom of movement and integration)“.

<sup>424</sup> Srov. čl. 8 a 12-14 směrnice 2001/55. Blíže k tomu též PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E., op. cit., s. 578-581.

<sup>425</sup> Srov. čl. 5(3) směrnice 2001/55.

<sup>426</sup> Srov. 25 směrnice 2001/55.

<sup>427</sup> Viz bod 25 preambule a čl. 3(2) Prvního relokačního rozhodnutí a bod 17 preambule a čl. 3(2) a 4 Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>428</sup> Srov. čl. 5(3) a 7 směrnice 2001/55.

<sup>429</sup> K výhodám této flexibility viz INELI-CIGER, M., op. cit., s. 21-25.

<sup>430</sup> Tamtéž, s. 27-28.

beneficientů této ochrany.<sup>431</sup> Aktivace směrnice o dočasné ochraně by umožnila tyto rozdíly snížit a zavést jednotný minimální standard poskytnuté ochrany.<sup>432</sup> To byl koneckonců jeden ze dvou hlavních cílů směrnice o dočasné ochraně, když byla v roce 2001 přijata.<sup>433</sup>

Pokud jde o právní závaznost stanoveného počtu osob, jimž mají jednotlivé státy poskytnout ochranu, lze směrnici o dočasné ochraně vytknout v podstatě totéž, co bylo řečeno již výše o dobrovolných závazcích států obecně. Někteří autoři v případě dočasné ochrany dokonce hovoří o tzv. dvojí dobrovolnosti (k relokaaci vysídlených osob je totiž třeba jak souhlasu relokované osoby, tak souhlasu členského státu relokaace) a dovozují z toho, že směrnice o dočasné ochraně není ideálním nástrojem pro zajištění skutečně spravedlivého rozdělení břemene mezi státy.<sup>434</sup> Nelze nicméně popřít, že směrnice o dočasné ochraně bezesporu má potenciál ulevit nepřiměřeně zatíženým členským státům<sup>435</sup> a zajistit spravedlivější sdílení břemene mezi členskými státy<sup>436</sup>. Někteří autoři navíc z čl. 25 směrnice dovozují, že v případě nedostatečnosti dobrovolně poskytnutých závazků by Rada byla oprávněna přijmout „vhodná opatření“, případně zahrnující i závaznou relokaaci minimálního počtu osob.<sup>437</sup>

Osobně se proto domnívám, že nelze *a priori* tvrdit, že by dobrovolnost automaticky činila ze směrnice o dočasné ochraně méně vhodné řešení než dočasný relokační mechanismus přijatý podle čl. 78(3) SFEU. Vzhledem k tomu, že směrnice o dočasné ochraně nevyžaduje individualizované azylové řízení, je možné ji považovat za způsobilejší dosáhnout zamýšleného cíle – tj. ulehčit přetíženým azylovým systémům, a to plošně napříč EU, nejen v Itálii a Řecku. V době přijetí napadeného rozhodnutí totiž nebylo přetížení azylového systému problémem pouze Itálie a Řecka, ale týkalo se množství dalších členských států.<sup>438</sup> Byť by však bylo možné označit směrnici o dočasné ochraně za vhodnější alternativní právní nástroj, než je napadené rozhodnutí, nelze z toho s jistotou dovodit, že bylo v důsledku toho napadené rozhodnutí zjevně nepotřebné.

---

<sup>431</sup> Tamtéž.

<sup>432</sup> Tamtéž, s. 28.

<sup>433</sup> Srov. DURIEUX, J.-F., op. cit., s. 242 an.

<sup>434</sup> Srov. kupř. GRAY, H., op. cit., s. 191 a jí citovanou literaturu.

<sup>435</sup> Tamtéž.

<sup>436</sup> Srov. NICOLOSI, S. F., op. cit., s. 352-353.

<sup>437</sup> Viz čl. 25 směrnice 2001/55 a INELI-CIGER, M., op. cit., s. 31-32: „However, for such cases where some Member States are unwilling to share the burden of a mass influx situation, the Temporary Protection Directive embodies a mechanism of burden sharing which resembles to a mandatory burden sharing scheme. [...] the Council can take measures to lighten the burden of the frontline states. These measures can include relocation of the temporary protection beneficiaries who are hosted in the frontline states that are under particular pressure.“

<sup>438</sup> Srov. k tomu Přílohu č. 1, prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2016/408 ze dne 10.3.2016 o dočasném pozastavení relokaace v rozsahu 30 % žadatelů přidělených Rakousku a rozhodnutí Rady (EU) 2016/946 ze dne 9.6.2016, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Švédska.

Test užitý Soudním dvorem pro přezkum napadeného rozhodnutí je silně subjektivní a nepřilíš exaktní a přiznává Radě široký prostor pro uvážení. Je proto poměrně snadné s odkazem na její dobrovolnou povahu odlišit dočasnou ochranu od Druhého relokačního rozhodnutí a stejně jako Soudní dvůr dospět k závěru, že se Rada ve svém posouzení nedopustila žádné zjevné chyby.

#### 3.2.2.4 *Existence nepřiměřených dopadů na určité členské státy*

Maďarsko a Polsko dále zpochybňovaly proporcionalitu Druhého rozhodnutí s odůvodněním, že má na některé členské státy nepřiměřené dopady. Napadaly tak schopnost Druhého relokačního rozhodnutí projít třetím krokem testu proporcionality, tj. jeho celkovou přiměřenost ve vztahu k cíli. V případě Maďarska toto tvrzení bylo založeno na tom, že v době přijetí Druhého relokačního opatření Maďarsko čelilo silnému migračnímu a azylovému tlaku.<sup>439</sup> Argument Polska spočíval v tom, že v důsledku etnické a kulturní homogenity některých členských států (jako kupř. Polska) by pro ně relokační opatření znamenala větší břemeno než pro členské státy s kulturně a etnicky heterogenní populací.<sup>440</sup> Polská vláda též tvrdila, že napadené rozhodnutí příliš podryvá schopnost členských států udržovat jejich národní bezpečnost a veřejný pořádek.<sup>441</sup>

Odpověď Soudního dvora na oba argumenty byla zamítavá. V první řadě z rozsudku Soudního dvora ve věci *Estonsko proti Evropskému parlamentu a Radě* vyplývá, že nezohlednění zvláštní situace určitého členského státu při přijímání unijních aktů není v rozporu se zásadou proporcionality.<sup>442</sup> To platí tím spíše ve světle zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti ve společné azylové a migrační politice a v kontextu odmítnutí Maďarska, aby bylo jedním z beneficentů Druhého relokačního opatření.<sup>443</sup> Nad rámec toho Druhého relokačního rozhodnutí obsahuje adaptační mechanismy, čímž podle názoru Soudního dvora a generálního

---

<sup>439</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 279-281 a 289.

<sup>440</sup> Tamtéž, bod 302.

<sup>441</sup> Tamtéž, s. 306 a stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 315.

<sup>442</sup> Srov. *Estonsko proti Evropskému parlamentu a Radě*, op. cit., bod 39: „Konečně pokud jde o argument Estonské republiky, že nebyla dodržena zásada proporcionality, jelikož unijní normotvůrce nezohlednil její zvláštní situaci coby členského státu, který dosáhl pokroku v oblasti elektronické správy, je třeba uvést, že směrnice 2013/34 má dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované touto směrnicí. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality.“

<sup>443</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 291-293.



advokáta „umožňuje přiměřeným způsobem zohlednit konkrétní situaci v jednotlivých členských státech“.<sup>444</sup>

Argumentace polské vlády byla dále problematická ze dvou důvodů – procesního a meritorního. Procesně byla nepřijatelná, neboť Polsko vystupovalo v řízení jako pouhý vedlejší účastník, a nebylo tedy oprávněno jít za hranici argumentů předložených hlavními účastníky.<sup>445</sup> Meritorně byla Soudním dvorem odmítnuta pro rozpor se zásadou nediskriminace na základě etnického původu podle čl. 21 LZPEU.<sup>446</sup> Soudní dvůr kromě toho podotkl, že požadavek jazykové a kulturní vazby žadatele o mezinárodní ochranu ke státu relokace by v praxi učinil zásadu solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy v podstatě neproveditelnou.<sup>447</sup> Jak Soudní dvůr, tak generální advokát rovněž odmítli, že by napadené relokační rozhodnutí nedostatečně zohledňovalo bezpečnostní zájmy členských států.<sup>448</sup> Odkázali přitom především na ustanovení týkající se možnosti odmítnout relokaci žadatele o mezinárodní ochranu z důvodů národní bezpečnosti či zachování veřejného pořádku.<sup>449</sup>

Důvody uvedené Soudním dvorem a generálním advokátem pro odmítnutí argumentů hlavního a vedlejšího účastníka lze považovat za poměrně přesvědčivé. Je pravda, že zejména argumentace týkající se Maďarska byla do značné míry, stejně jako některé předcházející části rozsudku, založena na poměrně vágním principu solidarity mezi členskými státy. Vzhledem k okolnostem případu (existence adaptačních mechanismů a odmítnutí pomoci ze strany Maďarska) se však tento výklad zdá odůvodněný. Právní názor, že se proporcionalita unijních aktů posuzuje vzhledem k Unii jako celku a ne ve vztahu k individuálním členským státům, je navíc v souladu s existující judikaturou Soudního dvora.<sup>450</sup>

Pokud jde o hledisko etnického složení obyvatelstva, domnívám se, že Soudní dvůr správně odmítl, že by jazykové a kulturní vazby měly hrát při relokaci klíčovou roli. Je samozřejmě důležité, aby byli jednotliví žadatelé relováni do takových členských států, v nichž mají šanci se integrovat. Kulturní a jazykové vazby přitom v tomto ohledu mohou hrát jistou roli. Není ale

---

<sup>444</sup> Tamtéž, body 294-296 a 298. Obdobně též stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 311.

<sup>445</sup> Srov. *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., bod 303.

<sup>446</sup> Tamtéž, bod 305.

<sup>447</sup> Tamtéž, bod 304: „Pokud by totiž měla být relokace striktně podmíněna kulturními či jazykovými vazbami jednotlivých žadatelů o mezinárodní ochranu na členský stát, do něhož mají být přemístěni, rozdělení žadatelů mezi všechny členské státy s ohledem na zásadu solidarity, kterou stanoví článek 80 SFEU, a potažmo přijetí závazného relokačního mechanismu by bylo nemožné“.

<sup>448</sup> Tamtéž, body 306-309 a stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 316-317.

<sup>449</sup> Tamtéž.

<sup>450</sup> Srov. *Estonsko proti Evropskému parlamentu a Radě*, op. cit., bod 39.

dle mého názoru právně obhajitelné v obecné rovině žádat, aby etnicky homogennější státy automaticky nesly nižší míru odpovědnosti než státy s větším množstvím etnických či národnostních menšin. Takové pojetí by odporovalo čl. 80 SFEU a jím stanovené zásadě solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy.

## 4. Relokační opatření jako součást dublinského systému?

### 4.1 Návrh novely nařízení Dublinu III a krizového relokačního mechanismu

V *Evropském programu pro migraci* se Komise zavázala předložit do konce roku 2015 legislativní návrh, jenž představí „závazný a automaticky aktivovaný systém pro přemísťování“ příslušníků třetích států, kteří jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu.<sup>451</sup> Přínosem takového intraunijního relokačního systému by bylo snížení nadměrné zátěže kladené dublinským systémem na členské státy nacházející se na vnější hranici.<sup>452</sup> V souladu s tímto závazkem proto Komise v září 2015 předložila návrh tzv. krizového relokačního mechanismu.<sup>453</sup> Krizový relokační mechanismus by měl být doplněn do nařízení Dublin III a představovat trvalé řešení stavů nouze v oblasti azylu.<sup>454</sup> Cílem tohoto mechanismu je především efektivnější a koordinovanější zvládání krizových situací a zajištění „spravedlivého rozdělení odpovědnosti“ v situacích, kdy je azylový systém některého z členských států vystaven nadměrnému tlaku.<sup>455</sup>

Zatímco dočasná relokační opatření přijatá ve prospěch Řecka a Itálie představovala dočasnou *ad hoc* derogaci od dublinského systému, smyslem předloženého návrhu je trvale integrovat do dublinského systému nástroj, jenž umožní jeho fungování v dobách krize.<sup>456</sup> V podstatě se tak jedná o zavedení zvláštního závazného pravidla k určení státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu ve stavech nouze.<sup>457</sup> Dalším zásadním rozdílem oproti dočasnému relokačnímu mechanismu je odlišný právní základ. Zatímco dočasný relokační mechanismus byl zakotven dočasnými nelegislativními akty přijatými na základě čl. 78(3) SFEU,

<sup>451</sup> Viz sdělení Evropské komise, *Evropský program pro migraci*, COM(2015) 240 final, op. cit., s. 4.

<sup>452</sup> Srov. NICOLosi, S. F., op. cit., s. 346 a HILPOLD, P.: *Quotas as an instrument of burden-sharing*, op. cit., s. 1199-1200.

<sup>453</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final.

<sup>454</sup> Tamtéž, s. 2.

<sup>455</sup> Tamtéž.

<sup>456</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, op. cit., body 89: „Jak Komise objasňuje: „[n]ávrh, kterým se zavádí krizový relokační mechanismus, je třeba odlišovat od návrhů, které Komise přijala na základě čl. 78 odst. 3 SFEU ve prospěch některých členských států, které čelí náhlému přílivu příslušníků třetích zemí na svých územích“. Komise dále uvádí, že „[z]atímco opatření, která Komise navrhuje na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jsou dočasná, návrh, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus, zavádí metodu určující na dočasné období ve stavech nouze, který členský stát je odpovědný za prověřování žádostí o mezinárodní ochranu předložených v členském státě, jenž čelí stavu nouze, s cílem zajistit spravedlivější distribuci žadatelů mezi členskými státy ve stavu nouze, a tím umožnit fungování dublinského systému i v dobách krize“.

<sup>457</sup> Srov. NICOLosi, S. F., op. cit., s. 359: „In fact, the permanent relocation system establishes a mandatory distribution tool to determine the State responsible for examining an asylum application, in order to facilitate the functioning of the Dublin system even in emergency situations [...]“.

krizový relokační mechanismus se odvolává na čl. 78(2)(e) SFEU.<sup>458</sup> Tento rozdíl kromě jiného implikuje užití řádného legislativního procesu a plné zapojení Evropského parlamentu.<sup>459</sup>

Ačkoliv se má podle návrhu jednat o trvalý mechanismus, jeho aplikace je omezena (obdobně jako v případě dočasných relokačních opatření dle čl. 78(3) SFEU) pouze na stavy nouze vzniklé v důsledku „*intenzivního a neúměrného přílivu*“ příslušníků třetích zemí.<sup>460</sup> Tento příliv přitom musí dosahovat takové intenzity, že vyvíjí „*extrémní tlak dokonce i na dobře připravený azylový systém*“.<sup>461</sup> Úkol zjistit existenci nouzového stavu, který odůvodňuje užití krizového relokačního mechanismu, připadá Komisi.<sup>462</sup> Jako hlavní podklady jí k takovému posouzení mají sloužit informace poskytnuté EASO a agenturou Frontex.<sup>463</sup> Komise má následně i samotný krizový mechanismus aktivovat, a to přijetím aktu v přenesené pravomoci ve smyslu čl. 290 SFEU.<sup>464</sup> Tento akt má rovněž stanovit počet relokováných osob, jejich distribuci mezi jednotlivé členské státy a dobu platnosti (nepřesahující 2 roky).<sup>465</sup> Tato významná role Komise je do jisté míry kompenzována oprávněními Evropského parlamentu a Rady EU, které mohou účinnosti aktu v přenesené pravomoci zabránit vznesením námitek do jednoho měsíce od jeho přijetí.<sup>466</sup>

Stejně jako v případě Druhého relokačního rozhodnutí vychází navržený krizový relokační mechanismus z idey závazných relokačních kvót. Relokační kvóty stanoví Komise na základě předem daného distribučního klíče.<sup>467</sup> Jak distribuční klíč, tak osobní a věcná působnost navrženého krizového relokačního mechanismu v zásadě odpovídají dočasnému relokačnímu

---

<sup>458</sup> Srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final, op. cit., s. 4 a 13.

<sup>459</sup> Srov. NICOLOSI, S. F., op. cit., s. 359.

<sup>460</sup> Srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final, op. cit., s. 18.

<sup>461</sup> Tamtéž, s. 7.

<sup>462</sup> Tamtéž, s. 7 a 18: „*Když na základě podložených informací, a to zejména informací shromážděných podpůrným úřadem podle nařízení (EU) č. 439/2010 a Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie zřízenou nařízením Rady (ES) č. 2007/2004\*, Komise zjistí, že členský stát čelí stavu nouze ohrožujícímu uplatňování tohoto nařízení vzhledem k extrémnímu tlaku v důsledku intenzivního a neúměrného přílivu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, který klade značné požadavky na jeho azylový systém, použije se ve prospěch daného členského státu krizový relokační mechanismus ve smyslu odstavce 2*“.

<sup>463</sup> Tamtéž.

<sup>464</sup> Tamtéž.

<sup>465</sup> Tamtéž, s. 18 a 21.

<sup>466</sup> Srov. NICOLOSI, S. F., op. cit., s. 359-360. European Parliament, Resolution of 10 September 2015 on migration and refugees in Europe, (2015/2833(RSP)), bod 6.

<sup>467</sup> Srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final, op. cit., s. 18 („*V aktech v přenesené pravomoci [...] Komise [...] určí distribuci těchto osob mezi členskými státy pomocí vzorce pro distribuční klíč ve smyslu článku 33b [...]*“) a s. 19 („*Relokace se uskuteční v souladu se vzorcem pro distribuční klíč v souladu s přílohou III.*“).

mechanismu ze září 2015.<sup>468</sup> Obdobně jako dočasný relokační mechanismus rovněž od beneficianta očekává plnění tzv. doplňkových opatření, jejichž cílem je zajistit podmínky pro řádný průběh relokačních operací.<sup>469</sup> Návrh rovněž počítá s průběžnými změnami v okruhu členských států relokace a umožňuje udělit přetíženým členským státům z relokace dočasnou výluku.<sup>470</sup> Dočasné (úplné či částečné) pozastavení účasti na relokaaci by ale nově automaticky mělo vést ke vzniku povinnosti odvést do AMIF příspěvek ve výši 0,002 % HDP.<sup>471</sup> Tento příspěvek představuje účelově vázaný příjem a má být užit na financování podpory a pomoci poskytované ostatními členskými státy.<sup>472</sup> Tím má být plně zajištěna solidarita se členským státem v nouzi.

Nastavením krizového relokačního mechanismu po vzoru dočasného relokačního mechanismu však naneštěstí došlo k přenosu některých systémových chyb a nedostatků, jež v praxi vedly k jeho neefektivitě.<sup>473</sup> Prvním z nich je nezohledňování názoru relokováného žadatele při rozdělování žadatelů mezi členské státy.<sup>474</sup> Druhým je poměrně limitovaná působnost, která v minulosti v praxi vedla k nedostatku vhodných adeptů pro relokaaci.<sup>475</sup> Třetím vytýkaným problémem je snaha zachovat dosavadní logiku dublinského systému, jehož základem je primární odpovědnost prvního členského státu vstupu. Posláním krizového relokačního mechanismu není změna tohoto principu,<sup>476</sup> ale naopak zajištění jeho přežití tím, že umožní jeho dočasnou derogaci v časech, kdy se jeho nespravedlnost projevuje nejvíce.<sup>477</sup> Ačkoliv tedy návrh krizového relokačního mechanismu představuje krok směrem k větší časově omezené solidaritě mezi členskými státy, činí tak s cílem dlouhodobě zachovat systém založený na krajně nerovnoměrném

---

<sup>468</sup> Distribuční klíč vychází ze 4 kritérií: (1) velikosti populace (40 % váha), (2) celkového HDP (40 % váha), (3) míry nezaměstnanosti (10 % váha) a (4) průměrného počtu žádostí o azyl připadající na milion obyvatel za posledních 5 let (10 % váha). Tamtéž, s. 10.

<sup>469</sup> Tamtéž, s. 10 a 20.

<sup>470</sup> Komise v takovém případě pozmění akt v přenesené pravomoci, kterým krizový relokační mechanismus aktivovala, a v souladu s distribučním klíčem rozdělí kvótu připadající na neúčastníci se členský stát mezi ostatní (účastníci se) členské státy. Tamtéž, s. 9 a 19.

<sup>471</sup> Tamtéž, s. 19: „Pokud Komise shledá, že oznámení je řádně podložené, členský stát na dobu jednoho roku osvobodí od povinnosti podílet se na relokaaci žadatelů, a namísto toho poskytne do rozpočtu EU finanční příspěvek ve výši 0,002 % HDP; v případě částečné účasti na relokaaci se uvedená částka proporcionálně sníží.“

<sup>472</sup> Tamtéž.

<sup>473</sup> Srov. NICOLOSI, S. F., op. cit., s. 359.

<sup>474</sup> Důležitost preferencí žadatelů o mezinárodní ochranu zdůrazňuje též Evropský parlament. Srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 10.9.2015 o migraci a uprchlících v Evropě, P8\_TA(2015)0317, bod 6: „[...] Parlament důrazně podporuje závazný mechanismus přemísťování v podobě, která v rámci možností co nejvíce zohledňuje preference uprchlíků“.

<sup>475</sup> Srov. NICOLOSI, S. F., op. cit., s. 359.

<sup>476</sup> Srov. HILPOLD, P., *Quotas as an instrument of burden-sharing*, op. cit., s. 1202.

<sup>477</sup> Srov. NICOLOSI, S. F., op. cit., s. 359.

rozdělení břemene. Na rozdíl od opatření podle čl. 78(3) SFEU však zároveň zajišťuje větší právní jistotu a demokratičnost skrze větší zapojení Evropského parlamentu, což je jistě nutné vítat. Vzhledem k odporu mnoha členských států je však silně pravděpodobné, že předložený návrh nakonec nebude přijat.<sup>478</sup> To platí tím spíše ve světle reformy dublinského systému, kterou Komise navrhla v roce 2016 a jejíž součástí je i návrh nového nařízení Dublin IV a korekčního relokačního mechanismu.

## 4.2 Návrh nařízení Dublin IV a korekčního relokačního mechanismu

### 4.2.1 Reforma dublinského systému

Jak již bylo zmíněno výše, trvající systémové potíže ve fungování SEAS vedly Komisi k navržení obsáhlé reformy systému SEAS. Plánovaná reforma SEAS byla rozdělena do dvou balíčků. Součástí prvního balíčku z května 2016 je návrh nařízení Dublin IV, změna nařízení o systému Eurodac a přeměna EASO na Agenturu EU pro azyl.<sup>479</sup> Druhý balíček z července 2016 obsahuje návrh kvalifikačního nařízení, nařízení o azylovém řízení a změnu recepční směrnice.<sup>480</sup>

Podle názoru Komise EU do budoucna potřebuje „*silný a účinný systém pro udržitelné řízení migrace*“, jenž bude „*komplexní a založený na zásadách odpovědnosti a solidarity*“.<sup>481</sup> Jednou z priorit reformy SEAS je proto vytvoření „*udržitelného a spravedlivého systému*“ pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl.<sup>482</sup> Komise výslovně připustila, že současné nastavení dublinského systému v praxi „*klade neúměrnou odpovědnost na některé členské státy*“ a „*podporuje nekontrolované a nelegální migrační toky*“.<sup>483</sup> Vážné nedostatky v provádění nařízení Dublin se přitom projevíly již před migrační krizí; migrační krize takové nerovné sdílení odpovědnosti podle vyjádření Komise pouze zdůraznila.<sup>484</sup> Záměrem Komise je

---

<sup>478</sup> Negativní postoj k relokačním opatřením zaujímají zejména státy Visegrádské čtyřky a Bulharsko, které trvá na tom, aby byly v rámci relokační brány v potaz preference žadatelů. Srov. k tomu Společné prohlášení premiérů států Visegrádské čtyřky k migraci ze dne 15.2.2016, *Joint Statement on Migration*, dostupné z: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>> [cit. 23-04-2019]; MARINI, A.: *Bulgaria: The Permanent Relocation Mechanism is Not Sustainable*. EU Insider, publikováno 14.9.2015, dostupné z: <<http://www.euinside.eu/en/news/bulgaria-the-permanent-relocation-mechanism-is-not-sustainable>> [cit. 23-04-2019] a usnesení č. 71 výboru pro evropské záležitosti polského Sejmu z 361. schůze ze dne 8.10.2015, body 2-5.

<sup>479</sup> Srov. tiskovou zprávu Evropské komise ze dne 4.5.2016, *Na cestě k udržitelnému a spravedlivému společnému evropskému azylovému systému*, IP/16/1620.

<sup>480</sup> Srov. tiskovou zprávu Evropské komise ze dne 13.7.2016, *Dokončení reformy společného evropského azylového systému: dosažení účinné, spravedlivé a humaní azylové politiky*, IP/16/2433.

<sup>481</sup> Viz sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě, *Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti*, COM(2016) 197 final, op. cit., s. 2.

<sup>482</sup> Tamtéž, bod I.2, s. 6.

<sup>483</sup> Tamtéž, s. 2.

<sup>484</sup> Tamtéž, bod I.1, s. 4.

proto pozměnění dublinského systému „*tak, aby se dokázal lépe vypořádat s vysokým počtem žadatelů o azyl*“ a zajistil „*vysokou míru solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy*“.<sup>485</sup> Mezi nástroje, jimiž chce Komise tohoto cíle dosáhnout, patří zjednodušení a zefektivnění dublinského systému, prevence nelegálního druhotného pobytu žadatelů po EU a zakotvení tzv. korekčního relokačního mechanismu.<sup>486</sup>

#### 4.2.2 Podstata korekčního relokačního mechanismu

Podstata fungování korekčního relokačního mechanismu stojí na obdobné myšlence jako dočasný relokační mechanismus a návrh krizového relokačního mechanismu. Ve všech třech případech je základem přesun určité skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu ze členských států s nadměrným počtem žádostí do ostatních členských států, jež posoudí jejich žádosti o mezinárodní ochranu v azylovém řízení,<sup>487</sup> ačkoliv by k tomu jinak podle dublinských kritérií nebyly příslušné.<sup>488</sup> Návrh korekčního relokačního mechanismu se nicméně v řadě dalších podstatných aspektů od prvních dvou zmíněných relokačních mechanismů významně odchyluje. Nejzásadnější odchylky se týkají především: (1) osobní působnosti a způsobu přidělování žadatelů členským státům relokace, (2) věcné působnosti, (3) právní povahy relokačního mechanismu, (4) způsobu aktivace a (5) stanoveného okruhu členských států relokace.

Pokud jde o vymezení osobní působnosti, korekční relokační mechanismus se od předchozích dvou relokačních mechanismů zásadně liší tím, že se nevztahuje pouze na žadatele mající státní příslušnost s vysokou průměrnou úspěšností.<sup>489</sup> Pro relokaaci podle korekčního relokačního mechanismu se naopak zásadně kvalifikují všichni žadatelé o mezinárodní ochranu.<sup>490</sup> Výjimkou jsou žadatelé, kteří pravděpodobně budou vráceni do třetí bezpečné země nebo kteří mohou být ze závažných důvodů považováni za hrozbu pro národní bezpečnost či veřejný

---

<sup>485</sup> Tamtéž, bod I.2, s. 6.

<sup>486</sup> Hlavními opatřeními ke zjednodušení a zefektivnění dublinského systému jsou především: modifikace dublinských pravidel (mj. rozšíření definice rodinného příslušníka, změna pravidel příslušnosti pro žádosti podané nezletilými bez doprovodu, zúžení aplikovatelnosti diskrečních klauzulí a zrušení institutu zániku povinností původně příslušného členského státu), obligatorní vrácení žadatele do třetí bezpečné země, závažné sankce za nelegální druhotný pohyb žadatelů po EU a nové administrativní povinnosti členského státu, v němž byla podána první žádost o mezinárodní ochranu. Pro hlubší analýzu těchto opatření viz MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 35-44.

<sup>487</sup> Ještě před samotným posouzením žádosti však stát relokace nejprve zkontroluje, zda podle dublinských kritérií k jejímu posouzení nemá být příslušný členský stát odlišný od členského státu první žádosti (tím je v tomto případě právě beneficiant relokace). Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 34.

<sup>488</sup> Obdobně též MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 33.

<sup>489</sup> Tamtéž, s. 35.

<sup>490</sup> Srov. čl. 36(2) návrhu nařízení Dublin IV.

pořádek.<sup>491</sup> Tím se má zabránit relokační těch žadatelů, „kteří pravděpodobně nepotřebují mezinárodní ochranu nebo kteří představují bezpečnostní riziko“.<sup>492</sup> Ani podle jednoho ze zmíněných relokačních mechanismů se k relokační nevyžaduje souhlas relokovaných žadatelů.<sup>493</sup> V návrhu korekčního relokačního mechanismu však oproti předcházejícím mechanismům dokonce ani není zmíněno, že by se při přidělování žadatelů do konkrétních členských států mělo přihlížet k možnostem jejich integrace.<sup>494</sup> Přidělení žadatelů o mezinárodní ochranu konkrétnímu členskému státu relokační tak má být zásadně náhodné (s výjimkou relokační rodinných příslušníků).<sup>495</sup>

Druhá zásadní odlišnost se týká věcné působnosti. Dočasný relokační mechanismus byl zakotven na základě čl. 78(3) SFEU, který ke své aplikaci vyžaduje existenci náhlého přívalu příslušníků třetích zemí a vznik stavu nouze.<sup>496</sup> Návrh krizového relokačního mechanismu ve stejném duchu ke své aktivaci vyžadoval stav nouze „v důsledku intenzivního a neúměrného přílivu státních příslušníků třetích zemí“.<sup>497</sup> Korekční relokační mechanismus se oproti tomu využije vždy tehdy, objeví-li se neúměrné zatížení azylového systému určitého členského státu. Za neúměrné zatížení azylového systému se považuje překročení 150 % kvóty daného státu z hlediska počtu jím vyřizovaných žádostí (tzv. referenčního počtu).<sup>498</sup> Referenční počet se stanoví na základě referenčního klíče, který vychází ze dvou kritérií: celkového HDP členského státu (50 % váha) a velikosti populace (50 % váha).<sup>499</sup> Oproti dočasnému relokačnímu mechanismu a krizovému relokačnímu mechanismu se tak nezohledňuje míra nezaměstnanosti, ani minulé zatížení azylového systému.<sup>500</sup> Věcná působnost je tak vymezena exaktněji než v případě prvních dvou

---

<sup>491</sup> Srov. bod 17 preambule, čl. 36(3) ve spojení s čl. 3(3) a čl. 40(1)–(3) návrhu nařízení Dublin IV. Srov. k tomu též MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 34–35 a MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of ‘sharing people’*, op. cit., s. 630. Pro hlubší analýzu čl. 3(3) návrhu nařízení Dublin IV viz HRUSCHKA, C., *Enhancing efficiency and fairness? The Commission proposal for a Dublin IV Regulation*. In: ERA Forum, Vol. 17, Issue 4, 2016, s. 523–525.

<sup>492</sup> Viz bod 17 preambule návrhu nařízení Dublin IV.

<sup>493</sup> Srov. čl. 36(2) a contrario a čl. 6(1)(a) tamtéž: „Po podání žádosti o mezinárodní ochranu [...] v některém členském státě informují příslušné orgány žadatele [...] o tom, že právo požádat o mezinárodní ochranu nezahrnuje volbu žadatele, který členský stát má být příslušný k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu [...]“.

<sup>494</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of ‘sharing people’*. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 24, Issue 5, 2017, s. 630.

<sup>495</sup> Čl. 36 a 41 návrhu nařízení Dublin IV.

<sup>496</sup> Srov. kapitolu 3.1.2.1 výše.

<sup>497</sup> Srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final, op. cit., s. 18.

<sup>498</sup> Srov. čl. 34 návrhu nařízení Dublin IV.

<sup>499</sup> Srov. čl. 35 tamtéž.

<sup>500</sup> Srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final, op. cit., s. 18 a návrh Evropské komise COM(2015) 451 final, s. 1 a 15.



relokačních mechanismů a nedává Komisi v podstatě žádný prostor pro uvážení (což se projevuje i v odlišném způsobu aktivace – viz dále).

Rovněž se zdá, že věcná působnost korekčního relokačního mechanismu bude v důsledku toho v praxi zahrnovat více situací než přechází dva mechanismy. Studie vypracovaná pro Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh Evropského parlamentu (tzv. „LIBE výbor“) k tomu na základě analýzy dat z let 2010-2014 uvádí, že aktivaci korekčního relokačního mechanismu lze v případě jeho přijetí očekávat na relativně běžné bázi.<sup>501</sup> Podle této studie by pouze v letech 2010-2015 k aktivaci korekčního mechanismu bylo bývalo došlo každý rok ve prospěch 5 až 7 různých členských států.<sup>502</sup>

Třetím významným rozdílem mezi srovnávanými relokačními mechanismy je jejich právní povaha a jejich právní základ. Na rozdíl od dočasného relokačního mechanismu není korekční relokační mechanismus ad hoc opatřením přijatým podle čl. 78(3) SFEU ve prospěch konkrétních členských států.<sup>503</sup> Stejně jako v případě návrhu krizového relokačního mechanismu je pojat jako pevná součást dublinského systému vycházející z legislativního aktu podle čl. 78(2)(e) SFEU a je určen pro řešení obecně definovaných budoucích situací.<sup>504</sup>

S rozdílnou právní povahou posuzovaných relokačních mechanismů rovněž souvisí odlišný způsob jejich aktivace. U dočasného relokačního mechanismu okamžik zakotvení relokace a okamžik aktivace splývaly v jedno a byly založeny relokačními opatřeními Komise podle čl. 78(3) SFEU.<sup>505</sup> Návrh krizového relokačního opatření ke své aktivaci vyžadoval přijetí aktu v přenesené pravomoci Komisí.<sup>506</sup> Korekční relokační mechanismus je oproti tomu aktivován automaticky, jakmile množství žádostí o mezinárodní ochranu připadající na určitý členský stát překročí 150 % referenčního počtu.<sup>507</sup> S poklesem počtu žádostí pod 150 % referenčního počtu se korekční relokační mechanismus opět automaticky deaktivuje.<sup>508</sup>

---

<sup>501</sup> Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 34.

<sup>502</sup> Tamtéž, s. 34, pozn. pod čarou č. 151: „*The figure obtained through this calculation is more than 30 times over the 2010-2014 period, in favour of 5 to 7 States yearly.*“

<sup>503</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 630-631.

<sup>504</sup> Srov. návrh nařízení Dublin IV, s. 5, 17 a 19.

<sup>505</sup> Srov. čl. 1(1) a 13 Prvního a Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>506</sup> Návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final, op. cit., s. 18.

<sup>507</sup> Srov. čl. 22, 23, 35 a 44 návrhu nařízení Dublin IV. Srov. k tomu též MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 631; MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 34; NICOLOSI, S. F., op. cit., s. 361 a WACKER, E., BECKER, U., CREPAZ, K. (eds.), op. cit., s. 64.

<sup>508</sup> Srov. čl. 43 návrhu nařízení Dublin IV a návrh nařízení Dublin IV, s. 17. Srov. k tomu též HRUSCHKA, C., op. cit., s. 532 a MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 34.

Pokud jde o určení okruhu členských států relokace, platí, že žádosti o mezinárodní ochranu, které překračují 150 % referenčního počtu, se rozdělí mezi ty členské státy, v nichž počet vyřizovaných žádostí nedosahuje 100 % jejich referenčního počtu.<sup>509</sup> Z okruhu členských států relokace jsou tedy vyloučeni nejen beneficianti relokačních operací, ale též ty členské státy, jež naplňují (či o méně než 50 % překračují) svůj referenční počet. Tím se korekční relokační mechanismus odlišuje od dočasného relokačního mechanismu a krizového relokačního mechanismu, které do okruhu členských států relokace zásadně řadily všechny nebenefitující členské státy, bez ohledu na aktuální zatížení jejich azylového systému. K vynětí přetíženého členského státu z relokace pak bylo nutné rozhodnutí Komise nebo Rady.<sup>510</sup>

Narozdíl od předchozích relokačních mechanismů dává navíc korekční relokační mechanismus členským státům možnost svůj podíl na odpovědnosti v azylové politice „vykoupit“ (tzv. „*pay-not-to-play option*“).<sup>511</sup> Podstatou této možnosti je nahrazení solidarity v podobě rozdělení žadatelů o mezinárodní ochranu („*sharing persons*“) finanční solidaritou („*sharing money*“). Každý členský stát tak má možnost do automatizovaného systému zadat svoji dočasnou neúčast na korekčním relokačním mechanismu a na konci 12měsíčního období zaplatit 250 000 EUR za každého žadatele o mezinárodní ochranu, který by mu jinak během tohoto období byl býval přidělen.<sup>512</sup> Takto vybrané finanční prostředky jsou určeny pro ten členský stát, který za vyřízení žádosti daného žadatele převzal odpovědnost namísto neúčastnického se státu.<sup>513</sup>

#### 4.2.3 Zhodnocení Komisí navrženého řešení

Návrh korekčního relokačního mechanismu je bezesporu jedním z pozitivních přínosů návrhu nařízení Dublinu IV. Snahu včlenit do SEAS trvalý relokační mechanismus, který by navázal na dočasný relokační mechanismus a zajistil pokračování pomoci přetíženým členským státům je bezesporu nutné vítat.<sup>514</sup> Pozitivní stránkou věci je též záměr přijmout korekční relokační mechanismus jako nedílnou součást dublinských pravidel ve formě legislativního nařízení. Oproti jeho předchůdcům lze navíc jako výhodu korekčního relokačního mechanismu hodnotit jeho širší

---

<sup>509</sup> Srov. čl. 36(1) návrhu nařízení Dublin IV a WACKER, E., BECKER, U., CREPAZ, K. (eds.), op. cit., s. 64.

<sup>510</sup> V případě krizového relokačního mechanismu se jedná o akt Komise v přenesené pravomoci (srov. návrh Evropské komise ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final, op. cit., s. 9), u dočasného relokačního mechanismu tak bylo možné učinit buď na základě nelegislativního rozhodnutí Rady dle čl. 78(3) SFEU nebo prováděcího rozhodnutí Komise (srov. čl. 4(5) a (6) ve spojení s čl. 4(7) Druhého relokačního rozhodnutí). Viz též konkrétní příklad Švédska a Rakouska v kapitole 2.1 výše.

<sup>511</sup> Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 34-35.

<sup>512</sup> Srov. čl. 37(1)-(3) návrhu nařízení Dublin IV.

<sup>513</sup> Srov. čl. 37(3) tamtéž.

<sup>514</sup> Obdobně též GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 63.

osobní působnost. Rozšíření působnosti relokace na zásadně všechny žadatele o mezinárodní ochranu má potenciál zvýšit jeho účinnost v praxi, neboť právě nedostatek vhodných adeptů pro relokaci byl z jedních důvodů poměrně neúspěšné implementace dočasného relokačního mechanismu v Řecku a Itálii.<sup>515</sup>

Kromě toho jsou kladnými vlastnostmi představeného mechanismu též předem určená pravidla pro určení podílů jednotlivých členských států a automatický způsob jeho aktivace a deaktivace. Právě tím se přitom návrh korekčního relokačního mechanismu znatelně odchyľuje od dosavadní logiky dublinského systému. Jako celek nařízení Dublin IV sice nadále bohužel koncentruje hlavní odpovědnost v azylové politice v členských státech prvního vstupu (a přidává k jejich dosavadním povinnostem i řadu dalších, spojených s relokací).<sup>516</sup> Zároveň se však od dosavadního pojetí výrazně odlišuje tím, že zavádí závazný, automatizovaný a v zásadě náhodný systém přidělování žádostí o mezinárodní ochranu mezi členské státy, a to na základě míry jejich hospodářské vyspělosti a velikosti. Tento automatizovaný přerozdělovací systém se sice uplatní pouze v omezené míře (tj. pouze pokud určitý členský stát překročí 150 % svého referenčního počtu), i tak se nicméně jedná o dosud nevídaný přístup.<sup>517</sup>

Dublinský systém ve své dosavadní podobě se totiž o žádný předem určený výpočet „spravedlivého“ podílu jednotlivých členských států nepokouší a ani nevěnuje pozornost rovnoměrnosti rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy. Jedním z důvodů může být silně politická citlivost takového výpočtu. Přerozdělování žádostí o mezinárodní ochranu podle „spravedlivě určených“ podílů členských států na společném břemeni je bezesporu politicky citlivým rozhodnutím.<sup>518</sup> „Spravedlivý“ podíl je přitom možné stanovit na základě řady různých kritérií (kupř. výši HDP, výši HDP na obyvatele, průměrného věku dožití, výši půdního fondu či

---

<sup>515</sup> Srov. tamtéž, s. 41 a NICOLSI, S. F., op. cit., s. 360: „[...] the selective application of any relocation measure to nationalities for which the proportion of positive decision at the domestic level has been over 75 per cent confirms that only a limited number of applicants will be relocated, as illustrated by the recent practice in Italy, where the relocation process is affected by a lack of potential candidates due to a low level of arrivals concentrated on nationalities not eligible for relocation“.

<sup>516</sup> Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 33 a 36-37; MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 632-633 a GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 62.

<sup>517</sup> Obdobně k tomu NICOLSI, S. F., op. cit., s. 360-361: „A fair model of responsibility allocation can be realised, in fact, only by a real departure from the "systematic failure of the Dublin mechanism", suggesting, for instance, reversing the present logic by allowing asylum seekers to register their asylum claims in the country of their choice within the EU. To this extent, **the Commission outlined a second option, according to which determination of responsibility would no longer be linked with the Member State of first application or entry, but responsibility would be allocated on the basis of a distribution key reflecting the relative size, wealth and absorption capacities of the Member States, which might be drawn from the current relocation schemes. The latter option resulted in a recent proposal tabled by the Commission, which aims to introduce an automatically triggered corrective allocation mechanism.**“

<sup>518</sup> Srov. GRAY, H., op. cit., s. 181.

bývalých koloniálních vazeb).<sup>519</sup> Další zásadní otázkou je způsob měření zatížení jednotlivých azylových systémů. Míra sdílení společného břemene může být měřena buď s ohledem na počet vyřizovaných žádostí, nebo s přihlédnutím k počtu žadatelů, kterým byla mezinárodní ochrana nakonec členským státem poskytnuta.<sup>520</sup> Užití různých kritérií přitom vede k výrazně odlišným závěrům o velikosti „spravedlivého“ podílu připadajícího na jednotlivé členské státy ve společné azylové politice.<sup>521</sup> Korekční relokační mechanismus proto představuje vítanou snahu o exaktnější vymezení spravedlivých podílů mezi členskými státy a zajištění rovnoměrnějšího sdílení odpovědnosti ve společné azylové politice.

Navrženému korekčnímu relokačnímu mechanismu lze nicméně vytknout i řadu nedostatků. Prvním závažným nedostatkem je oneróznost zvoleného řešení pro členské státy prvního vstupu, což je lehce v rozporu s cílem snížit břímě nesené těmito státy. Podle návrhu nařízení Dublin IV připadá posouzení přípustnosti žádosti a provedení bezpečnostní prověrky na členský stát prvního vstupu.<sup>522</sup> Nepřípustné žádosti o mezinárodní ochranu jsou totiž z relokače vyloučeny.<sup>523</sup> Tento postup sice dává smysl z hlediska procesní ekonomie a efektivity, zároveň však zvyšuje břímě nesené již tak nadměrně zatíženými členskými státy.<sup>524</sup> S přihlédnutím k tzv. Prohlášení EU a Turecka ze dne 18. 3. 2016<sup>525</sup> se může poměrně snadno stát, že velká část podaných žádostí bude nepřijatelná, a zůstane proto v gesci přetíženého členského státu.<sup>526</sup>

Druhým problematickým a silně kritizovaným aspektem korekčního relokačního mechanismu je nedostatečné přihlížení k preferencím relokovaných žadatelů.<sup>527</sup> Jak bylo popsáno výše, přerozdělování žadatelů podle korekčního relokačního mechanismu má zásadně probíhat

---

<sup>519</sup> Tamtéž, s. 181.

<sup>520</sup> Tamtéž, s. 181-182.

<sup>521</sup> Tamtéž, s. 182: „For example, the Czech Republic, Spain, Slovakia and Cyprus move from a position where they are receiving over their capacities if asylum applications are considered, to under their capacities if the number of refugees is considered. Equally, Denmark moves from a position where it is receiving very slightly under its capacity when considering the number of asylum applications, to receiving over its capacity when looking at the number of refugees“.

<sup>522</sup> Srov. čl. 3(3) a 36(3) návrhu nařízení Dublin IV. Srov. k tomu též MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 31, 34 a 36 a HRUSCHKA, C., op. cit., s. 532.

<sup>523</sup> Srov. bod 17 preambule, čl. 36(3) ve spojení s čl. 3(3) a čl. 40(1)-(3) návrhu nařízení Dublin IV. Srov. k tomu též MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 34-35 a MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 630.

<sup>524</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 63-64.

<sup>525</sup> Tisková zpráva Rady EU 144/16 ze dne 18.3.2018, Prohlášení EU a Turecka, 18. března 2016. K právní povaze tohoto prohlášení viz usnesení Tribunálu ze dne 28.2.2017, *Prohlášení EU a Turecka*, T-192/16.

<sup>526</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 64.

<sup>527</sup> Srov. GARVEY, J. I.: *The Future Legal Management of Mass Migration*. In: *International Lawyer*, Vol. 51, 2018, s. 121-169. Pro detailní analýzu právních i praktických překážek spojených s nedobrovolnou relokací viz MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 640-643.

náhodně a není nijak závislé na souhlasu relokované osoby.<sup>528</sup> Problém druhotného pohybu je pak v návrhu Dublinu IV řešen pomocí síly a odstrašujících sankcí (ztráta některých práv podle recepční směrnice a omezení procesních práv v azylovém řízení provedením tzv. zrychleného řízení).<sup>529</sup> Podle názoru Komise by totiž možnost výběru členského státu žadatelem jednak nezajistila spravedlivé sdílení odpovědnosti a potřebnou solidaritu mezi členskými státy, jednak by vytvářela další nežádoucí motivační faktory pro vstup na území EU.<sup>530</sup>

Podle některých názorů však takový přístup brzdí účinnost relokačních operací,<sup>531</sup> což je v zásadě potvrzeno zkušenostmi s dočasným relokačním mechanismem, kde absence informovaného souhlasu relokovaných žadatelů s relokací snižovala jejich vůli spolupracovat a zvyšovala riziko jejich druhotného nelegálního pohybu po EU.<sup>532</sup> Další značnou výhodou relokačního modelu založeného na souhlasu relokovaných by byla jeho právní, administrativní a operativní jednoduchost.<sup>533</sup> Je-li totiž východiskem volba samotného žadatele, odpadá nutnost provádět předběžné procedury a komplexní zjišťování skutkového stavu za účelem posouzení, který členský stát je příslušný; rovněž není třeba činit opatření k odstranění rizika druhotného pohybu.<sup>534</sup> Pozitivní externalitou takového modelu je rovněž narušení pašeráckých sítí operujících uvnitř Unie.<sup>535</sup> Pozitivní motivační faktory (tj. přihlížení k preferencím žadatelů, jejich životní dráze, odborné praxi a možnostem integrace v určitém členském státě) by proto měly být nad sankcemi preferovány, kdykoliv je to možné.<sup>536</sup>

---

<sup>528</sup> Čl. 36 a 41 návrhu nařízení Dublin IV.

<sup>529</sup> Srov. čl. 4-5 tamtéž; HRUSCHKA, C., op. cit., s. 528-530 a WACKER, E., BECKER, U., CREPAZ, K. (eds.), op. cit., s. 193: „[...] *“the social” as a field for governmental action is emerging as a field for “sanctions” to prevent and punish so called “non-compliance”, rather than as a means of social inclusion.*“

<sup>530</sup> Srov. sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě, *Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti*, COM(2016) 197 final, op. cit., s. 7: *„Alternativa – umožnění žadatelům o azyl, aby se jejich žádostí zabýval členský stát dle jejich výběru – by působila jako motivační (pull) faktor, i kdyby mezi členskými státy existovaly naprosto rovné podmínky, pokud jde o podmínky přijímání žadatelů o azyl a zpracování jejich žádostí. Rovněž by nezajišťovala solidaritu ani spravedlivé sdílení odpovědnosti.“*

<sup>531</sup> Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 8 a 38: *„Experience indicates that “allocating” applicants without their consent cannot be done on a scale significant enough to impact their distribution among Member States. [...] Schemes based on politically agreed allocative criteria and involuntary transfers invariably rely on “heavy” administration and are therefore unfit to quickly and economically place applicants in a procedure“.*

<sup>532</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 42 a 66-67 a NICOLSI, S. F., op. cit., s. 359.

<sup>533</sup> Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 46.

<sup>534</sup> Tamtéž.

<sup>535</sup> Tamtéž.

<sup>536</sup> Srov. stanovisko Evropského výboru regionů ze dne 8.12.2016, *Reforma společného evropského azylového systému*, CDR/2016/3267, Úř. věst. C 185, 9.6.2017, s. 101-102, body 10 a 6: *„[Evropský výbor regionů] doporučuje zpracovat pozitivní aspekty návrhu Komise (rozšířit pojetí rodinných příslušníků na sourozence a na vztahy vzniklé po opuštění země původu; význam dokladů vydaných členským státem, byť i propadlých) a více zohlednit životní dráhu, odbornou praxi a přání žadatelů, což přispěje k odrazování od druhotných pohybů. V této*

Nevýhodou mechanismu založeného na informovaném souhlasu a (neomezeném či omezeném) výběru žadatele o mezinárodní ochranu je nicméně riziko, že se členské státy budou pomocí snižování standardů snažit učinit se pro potenciální žadatele méně atraktivními (tzv. „*race to the bottom*“).<sup>537</sup> I tento model by z tohoto důvodu ke svému řádnému fungování vyžadoval silnou finanční solidaritu mezi členskými státy a nekompromisní kontrolu dodržování mezinárodních a jednotných unijních standardů poskytování mezinárodní ochrany.<sup>538</sup> Ideálním doplňkem jakéhokoli přerozdělovacího modelu by rovněž byla skutečná možnost volného pohybu azylantů (na základě principu vzájemného uznání<sup>539</sup> přiznané mezinárodní ochrany).<sup>540</sup> Výhody principu vzájemného uznání a přiznání extenzivnějších práv volného pohybu<sup>541</sup> by přitom byly obzvláště výrazné právě v modelu navrženém Komisí, dle něhož se při přerozdělování žadatelů o mezinárodní ochranu k jejich preferencím a možnostem integrace vůbec nepřihlíží a kdy je značná část břemene dlouhodobě soustředěna na členské státy prvního vstupu.<sup>542</sup>

Třetím vytýkaným problémem je administrativní náročnost a komplikovanost navrženého mechanismu.<sup>543</sup> Celý proces předcházející samotnému meritornímu posouzení žádosti o mezinárodní ochranu zahrnuje 5 zvláštních kroků: (1) posouzení přípustnosti a ověření, zda

---

*souvislosti zdůrazňuje, že by se při úsilí o zamezení nechtěným druhotným pohybům měla dávat co největší přednost pozitivním pobídkám před sankcemi“.*

<sup>537</sup> Tamtéž, s. 48.

<sup>538</sup> Tamtéž.

<sup>539</sup> Nabízí se hned několik různých modelů vzájemného uznávání přiznané mezinárodní ochrany. První variantou by byla možnost volného pohybu již od právní moc rozhodnutí přiznávajícího mezinárodní ochranu. Druhou variantou by byla aktivace práva na volný pohyb až po uplynutí určitého počtu let. A konečně, možné je uvažovat i o hybridním modelu, v němž by právo volného pohybu bylo přiznáno hned, ale právo na rovné zacházení s příslušníky hostitelského členského státu až po několika letech pobytu v daném členském státě. Srov. k tomu MITSILEGAS, V.: *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 24, Issue 5, s. 732-738; srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 53-56.

<sup>540</sup> Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 53-56.

<sup>541</sup> V současnosti jsou azylantům práva volného pohybu přiznána pouze v omezeném rozsahu, a to ve stejné podobě jako jiným příslušníkům jiných zemí (srov. směrnici Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty). Osoby požívající mezinárodní ochrany jsou přitom v mnohem zranitelnější situaci, než ostatní příslušníci třetích zemí, kteří si narozdíl od žadatelů o mezinárodní ochranu mohou zvolit členský stát, v němž si požádají o vízum a pracovní povolení a v němž budou mít vzhledem ke svým jazykovým nebo profesním schopnostem a stavu pracovního trhu šanci se integrovat (srov. HRUSCHKA, C., op. cit., s. 527-528).

<sup>542</sup> Tamtéž, s. 8: „[...] *introducing real mobility rights for protection beneficiaries would make responsibility allocation more sustainable – especially under systems not granting full free choice to applicants. It would facilitate acceptance of a less than ideal initial allocation, improve integration prospects and self-reliance for beneficiaries of protection, and possibly defuse the fears of some States of first application of facing, over time, unsustainable responsibilities.*“

<sup>543</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 64-65, HRUSCHKA, C., op. cit., s. 532-533 a MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 633.

nejsou dány důvody pro zrychlené řízení;<sup>544</sup> (2) kontrola, zda není dána příslušnost benefitujícího členského státu na základě rodinných vazeb;<sup>545</sup> (3) určení členského státu relokace automatizovaným systémem a v návaznosti na to vydání a oznámení rozhodnutí o relokaaci;<sup>546</sup> (5) výměna informací mezi benefitujícím členským státem a členským státem relokace, bezpečnostní prověrka žadatele, a případné odmítnutí přijmout žadatele ze závažných důvodů národní bezpečnosti či veřejného pořádku;<sup>547</sup> (6) transfer žadatele do členského státu relokace a posouzení, zda není podle zvláštních kritérií přípustný jiný členský stát a případný následný transfer do takového členského státu.<sup>548</sup> Je proto možné pochybovat o tom, že celý relokační proces bude rychlejší než relokační operace prováděné dle dočasného relokačního mechanismu.<sup>549</sup>

Konečně není z předloženého návrhu jasné, zda a případně kolikrát za sebou se může členský stát opakovaně z účasti na relokaaci vykoupit („pay-not-to-play option“).<sup>550</sup> Kromě toho se z návrhu zdá, že tato volba je ryze na vůli členských států a důvodnost jejich rozhodnutí není unijními orgány nijak přezkoumávána.<sup>551</sup> O užitečnosti a vhodnosti této možnosti a její slučitelnosti s čl. 80 SFEU je přitom možné pochybovat. Zkušenosti z Řecka totiž ukazují, že v časech kritického přetížení azylového není finanční pomoc a solidarita dostačujícím opatřením, které by umožnilo dostatečně rychle navýšit azylové kapacity postiženého členského státu.<sup>552</sup>

#### 4.2.4 Postoj Evropského parlamentu: zpráva Cecilie Wikström

Mnohé z výše uvedených výtek jsou zohledněny a řešeny v postoji Evropského parlamentu k návrhu nařízení Dublinu IV. Evropský parlament přijal rozhodnutí zahájit interinstitucionální jednání o návrhu nařízení Dublin IV na svém zasedání ve Štrasburku dne 16. 11. 2017.<sup>553</sup> Jeho postoj pro tripartitní jednání je vyjádřen ve zprávě Výboru pro občanské svobody, spravedlnost

<sup>544</sup> Srov. čl. 3(3) návrhu nařízení Dublin IV.

<sup>545</sup> Srov. čl. 38(a) tamtéž.

<sup>546</sup> Srov. čl. 36(4) a 38 tamtéž.

<sup>547</sup> Srov. čl. 40 tamtéž.

<sup>548</sup> Srov. čl. 39 tamtéž.

<sup>549</sup> Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 39.

<sup>550</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 64.

<sup>551</sup> Tamtéž.

<sup>552</sup> Tamtéž: „*In any event, since financial allocations alone, as seen in the Greek experience, cannot effectively address structural unfitness, the conformity of this option with the spirit of Article 80 TFEU is not warranted at all. Indeed, the Greek relocation experience shows that, in times of crisis, it is difficult for a country to absorb EU funds quickly to enhance reception and processing capacities in the short to medium run*“.

<sup>553</sup> Srov. rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 16.11.2017, *Rozhodnutí zahájit interinstitucionální jednání: Stanovení kritérií a postupů pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)*, dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20171116+ITEM-007-04+DOC+XML+V0//CS>> [cit. 28-04-2019].

a vnitřní trh zpravodajky Cecilie Wikström.<sup>554</sup> Zpráva Cecilie Wikström sice do značné míry staví na současných východiscích nařízení Dublin III a návrhu nařízení Dublin IV (především pokud jde o zásadní nedobrovolnost relokace a náročnost povinností připadajících na členský stát prvního vstupu), zároveň však v mnoha ohledech původní návrh Komise poměrně výrazně modifikuje a snaží se řešit některé z jeho nedostatků.<sup>555</sup>

Evropský parlament navrhuje, aby primární příslušnost k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu neměl členský stát prvního vstupu, ale členský stát s nejnižší zatížeností azylového systému.<sup>556</sup> De facto by se tak korekční relokační mechanismus používal jako běžná metoda přerozdělování žádostí o mezinárodní ochranu na každodenní bázi, nikoliv pouze v případech neúměrného zatížení určitého členského státu.<sup>557</sup> Návrh Evropského parlamentu přitom počítá se dvěma různými modalitami.<sup>558</sup> V první z nich je žadateli o mezinárodní ochranu dán výběr mezi 4 nejméně zatíženými členskými státy.<sup>559</sup> Nejméně zatížený členský stát se automaticky stane příslušným až tehdy, pokud si žadatel odmítne některý z nabízených států zvolit.<sup>560</sup> Ve druhé modalitě je relokace do nejméně zatíženého členského státu užitá jako sankce za nedodržení povinnosti podat žádost ve členském státě prvního vstupu.<sup>561</sup> Podle parlamentního návrhu mají pouze nezletilí žadatelé právo na volný výběr členského státu relokace.<sup>562</sup>

---

<sup>554</sup> Zpráva Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh Evropského parlamentu ze dne 6.11.2017, o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřelované znění), A8-0345/2017. Srov. MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 53-56.

<sup>555</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 636.

<sup>556</sup> Srov. zprávu Cecilie Wikström, pozměňovací návrhy 23, 27, 49, 51, 110, 119, 166-171 a pozměňovací návrh 25: „*Při uplatňování korekčního přidělovacího mechanismu by měl být použit referenční klíč založený na počtu obyvatel a velikosti ekonomiky jednotlivých členských států, tak aby tento mechanismus mohl zajišťovat spravedlivé sdílení povinností členskými státy. Uplatňování korekčního přidělování by mělo být trvalé a automatické, pokud nebylo možné určit podle kritérií stanovených v kapitolách III a IV příslušný členský stát [...]*“.

<sup>557</sup> Tamtéž. Viz k tomu též M MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 637: „*The centrepiece of this strategy is the introduction of a new default criterion, in lieu of the criterion of the first state of application: automatic allocation to the 'least-burdened' Member State(s)*“.

<sup>558</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 637.

<sup>559</sup> Tamtéž. Srov. k tomu též zprávu Cecilie Wikström, zejména pozměňovací návrhy 63 ve spojení s pozměňovacími návrhy 171-173.

<sup>560</sup> Tamtéž, pozměňovací návrh 173.

<sup>561</sup> Tamtéž, pozměňovací návrh 120 ve spojení s pozměňovacím návrhem 152: „*[...] pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů zjištěno, že žadatel překročil hranice do členského státu, v němž byla podána žádost o mezinárodní ochranu, z jiného členského státu, je členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu stanoven v souladu s postupem uvedeným v článku 24c,*“ který stanoví, že „*je příslušným členským státem členský stát s nejnižším počtem žadatelů ve vztahu k jejich podílu v souladu s referenčním klíčem [...]*“.

<sup>562</sup> Tamtéž, pozměňovací návrh 110: „*V případě, že není přítomen žádný rodinný příslušník nebo příbuzný uvedený v odstavcích 2 a 3, a pokud se nepoužijí žádná jiná kritéria stanovená v kapitolách III a IV [...]* je příslušný členský stát určen přidělovacím mechanismem stanoveným v kapitole VII pod podmínkou, že **nezletilá osoba má vždy možnost volby mezi členskými státy přidělení** v souladu s čl. 36 odst. 1c. Jakémukoli rozhodnutí o příslušném



Parlamentní návrh se snaží motivovat členské státy k registraci přichozích žadatelů tím, že nabízí zvláštní finanční výhody členskému státu první žádosti. Náklady spojené s registrací, předběžnou bezpečnostní prověrkou žadatele a posouzením nepřijatelnosti žádosti, stejně tak jako náklady přesunů žadatelů by měly být hrazeny z unijního rozpočtu.<sup>563</sup> Přesuny žadatelů by navíc podle Evropského parlamentu neměly být zajišťovány samotnými členskými státy, ale Agenturou EU pro azyl (tj. předpokládaným nástupcem současného EASO).<sup>564</sup> Další významnou změnou navrženou Evropským parlamentem je odstranění „pay-not-to-play option“, neboť „[u]možnit ostatním členským státům, aby se mohly [...] vykoupit“ ze systému, který „na členské státy v přední linii klade značnou zátěž“ by vůči těmto členským státům „bylo nespravedlivé“. <sup>565</sup>

Pozměňovací návrhy představené Evropským parlamentem v mnohém představují ambiciózní reformu dosavadní dublinské logiky a představují krok dobrým směrem.<sup>566</sup> Kupříkladu Francesco Maiani jednoznačně vítá prvky dobrovolnosti a alespoň omezenou možnost žadatelů o mezinárodní ochranu ovlivnit členský stát, který posoudí jejich žádost o mezinárodní ochranu.<sup>567</sup> Zároveň však upozorňuje, že představené změny nejspíše nejsou dostatečné k tomu, aby odstranily odpor velké části žadatelů a zajistily jejich plnou spolupráci.<sup>568</sup> Omezený výběr totiž bohužel do značné míry neřeší velkou část problémů současného dublinského systému, tj. druhotný pohyb žadatelů o mezinárodní ochranu napříč EU do jejich vysněné destinace (a využívání služeb pašeráků operujících na území EU), snahu vyhnout se identifikaci v členském státě prvního vstupu a faktory motivující členské státy k přijímání jednostranných opatření s cílem usnadnit přesun těchto osob z jejich vlastního území na území okolních členských států.<sup>569</sup> Výhody oproti modelu

---

*členském státu by mělo předcházet multidisciplinární posouzení nejlepšího zájmu nezletilé osoby, a to i v případě přidělení.“*

<sup>563</sup> Tamtéž, pozměňovací návrhy 8, 104, 165, 200 a s. 108: „Evropský parlament je toho názoru, že náklady na přijímání žadatelů během dublinské fáze postupů by měly být pokryty z rozpočtu EU, aby nedošlo k nespravedlivé zátěži těch členských států, které budou muset vykonávat velký počet těchto postupů“.

<sup>564</sup> Tamtéž, pozměňovací návrhy 152, 180-183, 200 a s. 108: „Evropský parlament se rovněž domnívá, že odpovědnost za přemístění žadatelů v důsledku rozhodnutí podle dublinského nařízení by měla být přenesena na Agenturu Evropské unie pro azyl“.

<sup>565</sup> Tamtéž, pozměňovací návrh 178.

<sup>566</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 644-645: „[...] while it remains wedded to an unworkable allocation system, the Wikström report represents a much-needed breath of fresh air in a stagnant debate. With its emphasis on human rights, meaningful links and meaningful solidarity, and with its (as yet symbolic) opening to applicants' choice, it takes a courageous step in the right direction.“

<sup>567</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 638.

<sup>568</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 639: „Here, again, one wonders why the applicant should not be given a choice, at least, among all the Member States that are so to speak 'below quota' [...] All in all, one can still expect resistance on a significant scale from the applicants“.

<sup>569</sup> Srov. k tomu MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 49-52.

s žádným výběrem by však přesto byly značné a byly by způsobilé učinit celý dublinský systém udržitelnějším.<sup>570</sup>

Obdobně lze hodnotit i další z parlamentních pozměňovacích návrhů, a to jmenovitě větší centralizaci společné azylové a migrační politiky. Centralizované přerozdělování žádostí o mezinárodní ochranu mezi členské státy má potenciál zajistit větší efektivitu z hlediska využívání personálu i finančních prostředků a snížit byrokracii.<sup>571</sup> Rovněž by se jím předešlo nutnosti provádět bezpečnostní prověrku a posouzení přípustnosti žádostí v členském státě prvního vstupu.<sup>572</sup> Existují však i opačné názory, podle nichž by takto pojatý systém naopak vedl k nárůstu administrativy a celkových nákladů.<sup>573</sup> Tento závěr je odůvodňován především tím, že pokud by se primárním kritériem příslušnosti stala míra (ne)zatížení azylových systémů jednotlivých členských států, bylo by nutné transfery žadatelů provádět v podstatě na denní bázi. Takto časté transfery žadatelů mezi členskými státy by však představovaly extrémní zátěž a několikanásobně by zvýšily administrativní náklady spojené s každodenním fungováním SEAS.<sup>574</sup> Částečně by tento problém šlo řešit navrženým zapojení Agentury EU pro azyl do přesunů.<sup>575</sup> Podrobnosti takového zapojení (kupř. pokud jde o personální a finanční zajištění, velikost kapacit, pravomoci vůči relokovaným žadatelům, odpovědnost či jurisdikce soudů) však z předloženého návrhu nejsou jasné.<sup>576</sup>

---

<sup>570</sup> Tamtéž.

<sup>571</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 66: „*A centralised organisation of the overall Dublin regime, including through the collection of applications at Union level and a central distribution of responsibility by EASO (or its successor Asylum Agency) would contribute to the rationalisation of the system, reducing bureaucratisation, duplication of efforts, and waste of procedural and material resources.*“

<sup>572</sup> Tamtéž.

<sup>573</sup> Srov. MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, op. cit., s. 639.

<sup>574</sup> Tamtéž: „*Under the current system, 'take charge' transfers are an absolute rarity. This is also due to the fact that by virtue of the 'default' criterion, the state responsible is most often the one where the application is lodged and the applicant is already present. By way of contrast, under the new default criterion, a 'take charge' transfer would have to be organized almost every time that no other criterion could be applied – that is, one can expect, in a vast number of cases. This would multiply the costs of responsibility allocation. [...] It would, finally, put further strain on administrative capacities that are already now largely insufficient to implement the agreed transfers.*“

<sup>575</sup> Tamtéž, s. 640. Srov. k tomu též HRUSCHKA, C., op. cit., s. 527: „*[T]he current system is already overburdened with the relatively low number of transfers. It seems that the proposal has been essentially designed in the "ivory towers" in Brussels and in the big western capitals of the EU, essentially lacking the input from practical experience with the system.*“

<sup>576</sup> Tamtéž, s. 527.

## Závěr

Azylová politika je tradičně považována za citlivou součást státní politiky, jež dlouho stála mimo větší zájem evropské integrace. Rozvoj vnitřního trhu a odstranění vnitřních hranic mezi členskými státy si však postupně vyžádaly učinit opatření k harmonizaci v oblasti azylu a migrace. Pravomoc EU v oblasti azylu se proto postupně od 90. let rozšiřovala, což vedlo ke vzniku společného evropského azylového systému (SEAS). Roky trvající politická nevěle provést hlubší reformu SEAS a dát větší prostor zásadě solidarity vedla k systémovým nedostatkům SEAS. Tyto nedostatky, zejména pokud jde o nerovnoměrné rozdělení odpovědnosti mezi členské státy, se naplno projevíly během migrační krize EU. Výsledkem byla sada ad hoc opatření, zahrnující kromě jiného aktivaci mimořádné pravomoci přijímat dočasná opatření dle čl. 78(3) SFEU (bývalý čl. 64(2) SES), jež do té doby nebyla nikdy využita. Přijetí dvou relokačních opatření Radou v září 2015 vyvolalo řadu právních otázek a řízení o neplatnosti před Soudním dvorem EU (*Slovensko a Maďarsko proti Radě*, C-643/15 a C-647/15).

Dlouho očekávané stanovisko generálního advokáta a rozhodnutí Soudního dvora EU přinesla překvapivou shodu, byť svým celkovým výsledkem překvapila spíše málo. Řada právních expertů totiž nepovažovala šance Maďarska a Slovenska na úspěch za příliš vysoké.<sup>577</sup> Generální advokát Yves Bot i Soudní dvůr EU těmito názorům nakonec dali za pravdu. Jak generální advokát, tak Soudní dvůr EU totiž v mnoha ohledech zaujali k výkladu čl. 78(3) SFEU velice extenzivní postoj a shledali dočasný relokační mechanismus za souladný s primárním právem EU. Některé názory Soudního dvora a generálního advokáta lze hodnotit jednoznačně kladně, neboť ochraňují užitečný účinek čl. 78(3) SFEU, akceschopnost EU v mimořádných nouzových situacích a v souladu s čl. 80 SFEU usnadňují implementaci větší míry solidarity a rozdělení odpovědnosti ve společné azylové politice.

Právě důraz Soudního dvora na krizovost a výjimečnost situace a rozsudkem se nesoucí idea, že výjimečné situace si žádají výjimečná opatření, lehce připomínají rozhodnutí Soudního dvora z období krize eurozóny.<sup>578</sup> Asi nejvíce patrný je tento způsob argumentace patrný

---

<sup>577</sup> Srov. GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al, op. cit., s. 29. „[...] legal experts have tended to view the legal arguments raised by the applicant States as weak“.

<sup>578</sup> Obdobně též OVÁDEK, M., op. cit.: „Although the CJEU goes on to painstakingly refute every argument, however improbable, put forward by Slovakia and Hungary, the core of its conception of Article 78(3) TFEU provisional measures is captured in its emphasis on effectiveness. For that purpose the Court also excluded from the review of the relocation scheme the effects on the persons relocated which, by its own admission are ‘more or less long-term’ [99]. Overall, the Court’s interpretation of Article 78(3) TFEU solidified the impression that in the EU system there exists now a ‘backstop’ of sorts in case of sudden and massive migratory pressures. In this sense, the recognition of Union crisis capacity is reminiscent of the judgment in *Gauweiler* which permitted the ECB to purchase bonds on secondary markets (and thereby significantly contribute to the rescue of the euro). A similar interpretive intention in the Area of Freedom, Security and Justice is arguably less controversial: after all, as noted by the Court [91], the effectiveness of Article 78(3) TFEU was consciously strengthened in the latest round of

v rozhodnutí ve věci *Gauweiler* a ve věci *Pringle*, v nichž Soudní dvůr potvrdil legalitu kontroverzních měnových operací ECB na trzích s dluhopisy členů Eurozóny<sup>579</sup> a legalitu Evropského mechanismu stability (EMS), mezivládní organizace založené s cílem poskytnout finanční pomoc členům Eurozóny ve finančních potížích.<sup>580</sup> Obdobně jako v rozhodnutích *Gauweiler* a *Pringle* vedl tento „hodnotově a krizově orientovaný“ přístup k některým ne zcela přesvědčivým závěrům. Tato výtka platí zejména ve vztahu k interpretaci podmínky dočasnosti relokačních opatření a postoje Soudního dvora k přípustnosti využití čl. 78(3) SFEU pro suspenzi legislativních aktů. Argumenty žalobců byly v těchto žalobních bodech nezdědká odmítnuty na základě poměrně stručné argumentace a s odkazem na vágní a abstraktní právní principy a hodnoty. Aprobace jednání Rady ze strany Soudního dvora má přitom významné implikace z hlediska demokratické legitimacy a principů právního státu.

Je navíc otázkou, zda je závěr Soudního dvora o přípustnosti suspenze legislativního aktu nelegislativním aktem přenositelný i do jiných oblastí práva EU. Odůvodnění Soudního dvora na jednu stranu výslovně popírá existenci hierarchie mezi legislativními a nelegislativními akty, což nasvědčuje tomu, že by tato možnost měla být přípustná i v jiných oblastech činnosti EU. Na stranu druhou se však argumentace Soudního dvora v tomto bodě silně nese v duchu specifického účelu nelegislativních aktů dle čl. 78(3) SFEU a jejich zvláštního vztahu k legislativním aktům podle čl. 78(2) SFEU. Je tedy možné, že Soudní dvůr v budoucnosti tuto možnost v jiných případech neuzná, a to právě s odkazem na zvláštní vztah čl. 78(2) a 78(3) SFEU. Ať tak či onak, domnívám se, že ani v oblasti společné azylové politiky by pro Radu nemělo být příliš snadné suspendovat podstatné prvky pravidel SEAS, jež vznikly v řádném demokratickém procesu. Větší solidarity a rovnoměrnějšího sdílení břemene by primárně mělo být dosaženo společenským konsenzem vzešlým v rámci řádného legislativního postupu při přípravě azylové legislativy, jež SEAS tvoří. V politické a faktické rovině může být náprava dlouhodobých nedostatků SEAS pomocí ad hoc opatření pohodlná a praktická. V právní rovině s sebou nicméně nese ohýbání předepsaných právních procedur a pravidel, právní nejistotu a nesystémovost, jež cílí pouze na zažehnání symptomů, nikoliv na léčbu jejich příčin.

Příkladem snahy o skutečnou reformu SEAS, která by potenciálně mohla vyléčit příčiny problémů ve společné azylové a migrační politice, jsou návrhy trvalého relokačního mechanismu. První návrh více navazuje na ideu dočasného relokačního mechanismu a počítá s vytvořením

---

*Treaty revisions during which the Member States, including Slovakia and Hungary, agreed to remove a temporal cap of six months on provisional measures of the kind adopted in 2015 (see Article 64(2) TEC).“*

<sup>579</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16.6.2015, *Gauweiler*, C-62/14, zejména body 32-64 a 72-114.

<sup>580</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 27.11.2012, *Pringle*, C-370/12, zejména body 123-147 a 153-182.

krizového relokačního mechanismu, který by se stal pevnou součástí nařízení Dublin III a byl aktivován Komisí v nouzových případech. Zásadním rozdílem oproti dočasnému relokačnímu mechanismu je však jeho trvalý charakter a změna právního základu z čl. 78(3) SFEU na čl. 78(2)(e) SFEU. Pozitivním důsledkem těchto změn je posílení právní jistoty a větší demokratická legitimita takového přerozdělovacího mechanismu, neboť užití čl. 78(2)(e) SFEU na rozdíl od čl. 78(3) SFEU implikuje plné zapojení Evropského parlamentu, národních parlamentů a větší transparentnost vůči veřejnosti. V ostatních aspektech však krizový relokační mechanismus z větší části bohužel obsahuje tytéž nedostatky jako dočasný relokační mechanismus (zejm. pokud jde o nedobrovolnou povahu relokace vůči žadateli, příliš benevolentní přístup k právu členského státu relokace žadatele odmítnout, příliš úzce a komplikovaně pojatou osobní působnost a poměrně abstraktně formulovanou věcnou působnost). Z toho důvodu lze předpokládat, že by jeho schopnost ulevit přetíženým členským státům v praxi narážela na obdobné problémy jako již ukončený dočasný relokační mechanismus. Dalším důvodem, proč lze jeho soulad se zásadou rovnoměrného sdílení odpovědnosti kritizovat, je logika, z níž vychází. Krizový relokační mechanismus sice představuje pozitivní krok směrem k větší solidaritě mezi členskými státy, zároveň ale nadále vychází z dosavadní logiky dublinského systému, podle něhož největší míra odpovědnosti dopadá na členské státy prvního vstupu a relokace jakožto odchylka od toho pravidla je pouze výjimečným a časově omezeným opatřením.

Určitou změnu tohoto přístupu slibuje až návrh nařízení Dublinu IV, jehož přínosem je snaha o průběžný výpočet exaktně určeného podílu jednotlivých členských států na nápadu všech žádostí o mezinárodní ochranu podaných v EU a jeho automatická aktivace v případě, kdy některý z členských států tento svůj podíl výrazně překročí. Vítanou inovací je rovněž rozšíření osobní působnosti relokačního mechanismu na zásadně všechny žadatele o mezinárodní ochranu. Výjimka v podobě žadatelů, jejichž žádosti jsou nepřijatelné, je přitom jednoznačně odůvodněná z důvodu procesní ekonomie. I tento návrh nicméně obsahuje množství nedostatků, jež mohou být v praxi překážkou jeho funkčnosti. Kritizovanými prvky navrženého mechanismu jsou především jeho přístup k žadatelům o mezinárodní ochranu a poměrně vysoký práh pro jeho aktivaci (překročení 150 % kvóty totiž předpokládá existenci již dosti vysoké nerovnováhy ve sdílení odpovědnosti). Zajímavé řešení těchto problematických bodů představil Evropský parlament. Jedním z klíčových pozměňovacích návrhů navržených parlamentním Výborem pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh je opuštění idey, že relokace má být pouhým mimořádným opatřením. Podle postoje Evropského parlamentu by se přerozdělování žádostí o mezinárodní ochranu podle předem stanoveného distribučního klíče mělo do budoucna stát výchozím principem určování příslušného členského státu. Centralizované přerozdělování žádostí mezi

členské státy se alespoň na teoretické úrovni jeví jako nejsnazší cesta k nastavení větší rovnováhy a spravedlnosti mezi břemeny nesenými jednotlivými členskými státy. Takto trvale pojaté solidární „prerозdělování osob“ nadto více odpovídá pojetí zásady solidarity podle čl. 80 SFEU jakožto závazného normativního principu řídícího celou společnou azylovou politiku.

Je však otázkou, s jakou efektivitou by byl v případě svého přijetí tento relokační mechanismus schopen svůj úkol plnit. Hlavními potenciálními překážkami jsou jeho administrativní náročnost a očekávatelná neochota členských států relokace a žadatelů o mezinárodní ochranu. Jedním z možných řešení tohoto problému by byla větší orientace na preference žadatelů o mezinárodní ochranu. Negativním důsledkem relokačních systémů založených na volbě žadatele je však jejich zásadní neschopnost zajistit předem stanovenou rovnoměrnou distribuci žádostí, neboť některé členské státy budou v porovnání s ostatními vždy částí žadatelů vnímány jako atraktivnější. Jak však konstatoval Francesco Maiani, z hlediska naplnění čl. 80 SFEU může být efektivnější zvolit prerозdělovací systém, který solidaritu mezi nerovným počtem přidělovaných žádostí zajistí pomocí doplňkových solidárních opatření, než-li systém, jenž bude sice na papíře spravedlivý, ale v praxi nebude schopen toto spravedlivé rozdělení zajistit.<sup>581</sup> Řádná implementace čl. 80 SFEU a dosažení skutečné solidarity a rovnoměrného sdílení odpovědnosti ve společné azylové politice bude proto nezbytně vyžadovat nalezení rovnováhy mezi těmito dvěma přístupy a důslednější odstraňování rozdílů mezi členskými státy, pokud jde o úspěšnost žádostí o mezinárodní ochranu a přijímací podmínky.

---

<sup>581</sup> Obdobně MAIANI, F.: *Study for the LIBE Committee*, op. cit., s. 47: „[...] from a legal standpoint, seeking allocative efficiency through a “light” responsibility-allocation system [„light“ systémem se zde rozumí systém založený na preferencích žadatele] while offsetting distributive unbalances through scaled-up solidarity measures appears to be in line with Art. 80 TFEU – more so than clinging to a theoretically fair, but practically unfeasible, distribution of applicants“.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

- ACOSTA ARCARAZO, D., MURPHY, C. C. (eds.): *EU Security and Justice Law After Lisbon and Stockholm*. London: Hart Publishing Ltd, 2014.
- BÄR-BOUYSSIERE, B., SCHWARZE, J.: *EU-Kommentar*. Baden-Baden: Nomos, 2000.
- BARNARD, C., PEERS, S. (eds.): *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BOCCARDI, I.: *Europe and refugees : towards an EU asylum policy*. The Hague: Kluwer Law International, 2002 citováno dle GRAY, H.: *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*. In: *Liverpool Law Review*, Vol. 34, Issue 3, 11/2013, s. 177.
- BUTLER, G.: *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 25, Issue 3, 2018, s. 310-331.
- BYRNE, R., NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J. (eds.): *Protection in a spirit of solidarity? In New asylum countries? Migration control and refugee protection in an enlarged European Union*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, s. 305–324 citováno dle GRAY, H.: *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*. In: *Liverpool Law Review*, Vol. 34, Issue 3, 11/2013, s. 179.
- CARRERA, S., GROS, D., BLOCKMANS, S., GUILD, E.: *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*. In: CEPS Essay No. 20, 2015.
- CARRERA, S., GUILD, E.: *Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU*. In: CEPS Policy Brief No. 332, 2015.
- CHALMERS, D., ARNULL, A. (eds.): *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G.: *European Union Law: Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *EU law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

- CREMONA, M. (ed.): *Structural Principles in EU External Relations Law*. Oxford: Hart Publishing, 2018.
- DE BÚRCA, G.: *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*. In: Yearbook of European Law 13, 1993, s. 105-150.
- DEN HEIJER, M., RIJPMAN, J., SPIJKERBOER, T.: *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System*. In: Common Market Law Review, Vol. 53, 2016, s. 607-642.
- DURIEUX, J.-F.: *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*. In: Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 45, 2015, s. 221-253.
- EASO (European Asylum Support Office), IARLJ-Europe: *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. A Judicial Analysis*. Evropská unie, 2016. ISBN 978-92-9243-863-0.
- GARLICK, M.: *The road more travelled? Onward movement of asylum seekers and refugees*. In: Forced Migration Review č. 51, 1/2016, s. 42-44.
- GARVEY, J. I.: *The Future Legal Management of Mass Migration*. In: International Lawyer, Vol. 51, 2018, s. 121-169.
- GOUDAPPEL, F. A.N.J., RAULUS, H. S. (eds.): *The future of asylum in the European Union. Problems, proposals and human rights*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2011.
- GRAY, H.: *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*. In: Liverpool Law Review, Vol. 34, Issue 3, 11/2013, s. 175-193.
- GROEBEN, H. VON DER, SCHWARZE, J.: *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004.
- GUILD, E., COSTELLO, C., MORENO-LAX, V. et al: *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece. Study for the LIBE Committee*. Evropská unie, 2017. ISBN 978-92-846-0739-6.
- VANHEULE, D., VAN SELM, J., BOSWELL, C.: *The Implementation of Article 80 TFEU - on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, Including its Financial Implications, between the Member States in the Field of Border Checks, Asylum and Immigration. Study for the LIBE Committee*. Evropská unie, 2011.



- HATTON, T. J.: *Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration*. In: CESifo Economic Studies, Vol. 61, 3/2015, s. 605-637.
- HILPOLD, P.: *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*. In: Legal Issues of Economic Integration, Vol. 42, Issue 3, 2015, s. 209-232.
- HILPOLD, P.: *Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law: The many facets of an instrument still in the making*. In: International Journal of Constitutional Law, Vol. 15, Issue 4, 2017, s. 1188-1205.
- HRUSCHKA, C.: *Enhancing efficiency and fairness? The Commission proposal for a Dublin IV Regulation*. In: ERA Forum, Vol. 17, Issue 4, 2016, s. 521-534.
- INELI-CIGER, M.: *Time to Activate the Temporary Protection Directive*. In: European Journal of Migration and Law, Vol. 18, Issue 1, 2016, s. 1-33.
- KONSTADINIDES, T.: *Civil Protection Cooperation in EU Law: Is There Room for Solidarity to Wriggle Past?* In: European Law Journal, Vol. 19, č. 2, 2013, s. 267-282.
- KRÁL, R.: *Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy*. In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 3/2010, s. 21-31.
- LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P.: *European Union Law*. London: Thomson Reuters, Sweet & Maxwell, 2011.
- MAIANI, F.: *The Reform of the Dublin III Regulation. Study for the LIBE Committee*. Evropská unie, 2016. ISBN 978-92-823-9470-0.
- MAIANI, F.: *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 24, Issue 5, 2017, s. 622-645.
- MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014.
- MITSOLEGAS, V.: *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 24, Issue 5, s. 721-739.
- MORANO-FOADI, S.: *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*. In: European Journal of Migration and Law, Vol. 19, 2017, s. 223-254.

- MORENO-LAX, V.: *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 24, Issue 5, s. 740-762.
- MORRIS, T.: *Chequered progress towards a common EU asylum policy*. In: Forced Migration Review č. 23, 5/2005, s. 17-19.
- NICOLOSI, S. F.: *Emerging challenges of the temporary relocation measures under European Union asylum law*. In: European Law Review, Vol. 41, č. 3, 2016, s. 338-361.
- PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M., GUILD, E.: *EU Immigration and Asylum law (Text and Commentary). Volume 3: EU Asylum Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.
- PEERS, S.: *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- PEERS, S.: *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*. In: European Journal of Migration and Law, č. 10/2008, s. 219-247.
- PEERS, S.: *Human Rights, Asylum And European Community Law*. In: Refugee Survey Quarterly, Vol. 24, Issue 2, 2005, s. 24-38.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část*. Praha: C.H.Beck, 2011.
- SELANEC, N. B.: *A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation*. In: Croatian Yearbook of European Law and Policy, č. 11/2015, s. 73-114.
- STAVROPOULOU, M.: *Refugee protection in Europe: time for a major overhaul?* In: Forced Migration Review č. 51, 1/2016, s. 7-9.
- STEINER, J., WOODS, L.: *EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L. a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.): *Ústavní právo a ekonomie*. Praha: Karlova Univerzita v Praze, Právnická fakulta, 2016., s. 144-157.
- ŠKAPOVÁ, L.: *Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu aneb O lidech, číslech a pravomoci EU*, 2016, IX. ročník SVOČ.

TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013.

VEEBEL, V., MARKUS, R.: *Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective*. In: *Journal of Politics and Law*, Vol. 8, No. 4/2015, s. 254-262.

WACKER, E., BECKER, U., CREPAZ, K. (eds.): *Refugees and Forced Migrants in Africa and the EU. Comparative and Multidisciplinary Perspectives on Challenges and Solutions*. Springer, 2019.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

MARINI, A.: *Bulgaria: The Permanent Relocation Mechanism is Not Sustainable*. EU Insider, publikováno 14.9.2015, dostupné z: <<http://www.euinside.eu/en/news/bulgaria-the-permanent-relocation-mechanism-is-not-sustainable>> [cit. 23-04-2019].

OVÁDEK, M.: *Legal basis and solidarity of provisional measures in Slovakia and Hungary v Council*, publikováno 4.12.2017, dostupné z: <<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/legal-basis-and-solidarity-provisional-measures-slovakia-and-hungary-v-council>> [cit. 22-02-2019].

PEERS, S.: *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, publikováno 24.9.2015, dostupné z: <<http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html>> [cit. 28-02-2019].

VIKARSKÁ, Z.: *The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision: A Balancing Act*, publikováno 29.12.2015, dostupné z: <<http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/12/the-slovak-challenge-to-asylum-seekers.html>> [cit. 20-02-2019].

## 3. Seznam použitého primárního práva

Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii

Protokol č. 2 o používání zásad proporcionality a subsidiarity

Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irska

Protokol č. 22 o postavení Dánska

Protokol č. 30, připojený ke Smlouvě o založení Evropského společenství, o používání zásad proporcionality a subsidiarity (1997)

Smlouva o Evropské unii (SEU)

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU)

Smlouva o založení Evropského společenství (SES)

#### **4. Seznam použitého sekundárního práva**

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu („nařízení o EASO“)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států („Dublin III“)

Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2016/408 ze dne 10.3.2016 o dočasném pozastavení relokační v rozsahu 30 % žadatelů přidělených Rakousku podle rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14.9.2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22.9.2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka

Rozhodnutí Rady (EU) 2016/1754 ze dne 29.9.2016, kterým se mění rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka

Rozhodnutí Rady (EU) 2016/946 ze dne 9.6.2016, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Švédska v souladu s článkem 9 rozhodnutí (EU) 2015/1523 a článkem 9 rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterými se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13.12.2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany („kvalifikační směrnice“)

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20.7.2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění

rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími („směrnice o dočasné ochraně“)

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

## **5. Seznam použité judikatury a stanovisek generálního advokáta**

Rozsudek ESD ze dne 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, 26/62

Rozsudek ESD ze dne 15.7.1964, *Costa v E.N.E.L.*, 6/64

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11.6.1991, *Komise a Evropský parlament proti Radě* („*Oxid titaničitý*“), C-300/89

Posudek Soudního dvora ze dne 14.12.1991, *Dohoda o EHP*, 1/91

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12.7.2001, *Jippes*, C-189/01

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9.10.2001, *Nizozemsko proti Evropskému parlamentu a Radě* („*Právní ochrana biotechnologických vynálezů*“), C-377/98

Posudek Soudního dvora ze dne 6.12.2001, *Cartagenský protokol*, 2/00

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10.12.2002, *British American Tobacco*, C-491/01

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14.12.2004, *Swedish Match*, C-210/03

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12.1.2006, *Agrarproduktion Staebelow GmbH*, C-504/04

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10.1.2006, *Komise proti Radě* („*Rotterdamská úmluva*“), C-94/03

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8.6.2008, *Vodafone*, C-58/08

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3.9.2008, *Kadi*, C-402/05 a 415/05

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3.9.2009, *Mezinárodní fond pro Irsko*, C-166/07

Rozsudek Soudního dvora ze dne 1.10.2009, *Komise proti Radě* („*Konference smluvních stran CITES*“), C- 370/07

Posudek Soudního dvora ze dne 30.11.2009, *GATS*, 1/08

Rozhodnutí ESLP ze dne 21.1.2011, *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09

Rozsudek Soudního dvora ze dne 28.7.2011, *Agrana Zucker*, C-309/10

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21.12.2011, *N.S. a M.E.*, C-411/10

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5.9.2012, *Evropský parlament proti Radě („Schengenský hraniční kodex“)*, C-355/10

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27.11.2012, *Pringle*, C-370/12

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3.10.2013, *Inuit*, C-583/11 P

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17.10.2013, *Schaible*, C-101/12

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22.10.2013, *Komise proti Radě („Evropská úmluva o právní ochraně služeb s podmíněným přístupem a služeb tvořených podmíněným přístupem“)*, C-137/12

Rozsudek Soudního dvora ze dne 18.3.2014, *Komise proti Evropskému parlamentu a Radě („Biocidní přípravky“)*, C-427/12

Rozhodnutí ESLP ze dne 21.10.2014, *Sharifi a další proti Itálii a Řecku*, č. 16643/09

Rozhodnutí Velkého senátu ESLP ze dne 4.11.2014, *Tarakhel proti Švýcarsku*, č. 29217/12

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16.6.2015, *Gauweiler*, C-62/14

Rozsudek Soudního dvora ze dne 18.6.2015, *Estonsko proti Evropskému parlamentu a Radě*, C-508/13

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16.7.2015, *Komise proti Evropskému parlamentu a Radě („Vízová povinnost“)*, C-88/14

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17.3.2016, *Evropský parlament proti Radě („Nástroj pro propojení Evropy“)*, C-286/14

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4.5.2016, *Philip Morris*, C-547/14

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4.5.2016, *Polsko proti Evropskému parlamentu a Radě*, C-358/14

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9.6.2016, *Pesce*, C-78/16 a C-79/16

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14.6.2016, *Dohoda s Tanzanií o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství*, C-263/14

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6.9.2017, *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, C-643/15 a C-647/15

Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ve věci *Inuit*, C-583/11

Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ve věci *Philip Morris*, C-547/14

Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, C-643/15 a C-647/15

Usnesení Tribunálu ze dne 28.2.2017, *Prohlášení EU a Turecka*, T-192/16

## **6. Seznam ostatních zdrojů (řazený dle instituce původu)**

### **Agentura Frontex**

Zpráva agentury Frontex ze dne 10.3.2016, FRAN Q4 2015 (Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report)

### **Členské státy EU**

Databáze EDL-S polského Sejmu (European Legislative Documents in the Sejm), 7. období (8.11.2011-11.11.2015), informace k dokumentům COM (2015) 286 a COM (2015) 451, dostupné z: <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/EDLS.xsp?lang=EN>> [cit. 6-5-2019]

Společné prohlášení premiérů států Visegrádské čtyřky k migraci ze dne 15.2.2016, *Joint Statement on Migration*, dostupné z: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>> [cit. 23-04-2019]

Usnesení č. 190 výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR z 38. schůze ze dne 14.10.2015

Usnesení č. 71 výboru pro evropské záležitosti polského Sejmu z 361. schůze ze dne 8.10.2015 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (COM(2015) 450 final)

Žaloba podaná dne 2.12.2015, *Slovenská republika proti Radě*, C-643/15, Úř. věst. C 38, 1.2.2016, s. 41-43

Žaloba podaná dne 3.12.2015, *Maďarsko proti Radě*, C-647/15, Úř. věst. C 38, 1.2.2016, s. 43-44

### **EASO**

EASO Asylum Quaterly Report 2014 – Q4

EASO Asylum Quaterly Report 2015 – Q1

EASO Asylum Quaterly Report 2015 – Q2

EASO Asylum Quaterly Report 2015 – Q3

## **Eurostat**

Databáze Eurostatu – First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data [migr\_asydcfsta], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [cit. 05-03-2019]

Databáze Eurostatu – Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex annual aggregated data (rounded) [migr\_asyappctza], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [cit. 5-3-2019]

Tisková zpráva Eurostatu, newsrelease 217/2015 ze dne 10.12.2015

## **Evropská komise**

Sdělení Evropské komise ze dne 13.5.2015, *Evropský program pro migraci*, COM(2015) 240 final

Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 6.4.2016, *Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti*, COM(2016) 197 final

Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, ze dne 27.5.2015, COM(2015) 286 final

Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, ze dne 9.9.2015, COM(2015) 451 final

Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Švédska v souladu s článkem 9 rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 a článkem 9 rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601, kterými se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, ze dne 15.12.2015, COM(2015) 677 final

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo



osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ze dne 9.9.2015, COM(2015) 450 final

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 17.6.2008, *Plán politiky pro azyl - integrovaný přístup k ochraně v celé EU*, COM(2008) 360 final

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond, ze dne 15.6.2018, COM(2018) 471 final

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřracované znění), ze dne 4.5.2016, COM(2016) 270 final

Sdělení Evropské komise ze dne 16.3.2016, COM(2016) 165 final

Tisková zpráva Evropské komise ze dne 16.3.2016, *Relokace a přesídlování – členské státy EU musí rychle splnit své sliby*, IP/16/829

Tisková zpráva Evropské komise ze dne 4.5.2016, *Na cestě k udržitelnému a spravedlivému společnému evropskému azylovému systému*, IP/16/1620

Tisková zpráva Evropské komise ze dne 13.7.2016, *Dokončení reformy společného evropského azylového systému: dosažení účinné, spravedlivé a humánní azylové politiky*, IP/16/2433

Tisková zpráva Evropské komise ze dne 15.11.2017, *Evropský program pro migraci: upevnění dosaženého pokroku*, IP/17/4484

Zpráva Komise Evropskému Parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 13.6.2017, *Třináctá zpráva o relokaci a přesídlování*, COM(2017) 330 final

Zpráva Komise Evropskému Parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 6.9.2017, *Patnáctá zpráva o relokaci a přesídlování*, COM(2017) 465 final

Zelená kniha o budoucím Společném evropském azylovém systému, ze dne 6.6.2007, COM/2007/0301 final

Žaloba podaná dne 22.12.2017, *Komise proti České republice*, C-719/17, Úř. věst. C 112 ze dne 26.3.2018 (2018/C 112/26)

Žaloba podaná dne 22.12.2017, *Komise proti Maďarsku*, C-718/17, Úř. věst. C 112 ze dne 26.3.2018 (2018/C 112/25)

Žaloba podaná dne 21.12.2017, *Komise proti Polsku*, C-715/17, Úř. věst. C 112 ze dne 26.3.2018 (2018/C 112/24)

## **Evropská rada**

Prohlášení Evropské rady ze dne 23.4.2015, EUCO 18/15

Stockholmský program - otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, Úř. věst., C 115 ze dne 4.5.2010 (2010/C 115/01)

Haagský program – 10 priorit pro následujících 5 let, sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 10.5.2005, COM(2005) 184 final, Úř. věst., C 236 ze dne 24.9.2005 (2005/C 236/0).

Závěry zasedání Evropské rady z Tampere ze dne 15.-16.10.1999 („Tampere Council Conclusions 1999“)

Závěry zasedání Evropské rady ze dne 26.-27.6.2014, EUCO 79/14

Závěry zasedání Evropské rady ze dne 25.-26.6.2015, EUCO 22/15

## **Evropský parlament**

Briefing *Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU*, str. 4, dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS\\_BRI\(2015\)569018\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS_BRI(2015)569018_EN.pdf)> [cit. 18-04-2016]

Jednací řád Evropského parlamentu

Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 16.11.2017, *Rozhodnutí zahájit interinstitucionální jednání: Stanovení kritérií a postupů pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)*, dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20171116+ITEM-007-04+DOC+XML+V0//CS>> [cit. 28-04-2019]

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29.4.2015 o tragédiích, k nimž došlo v poslední době ve Středozevním moři, a o migrační a azylové politice EU, P8\_TA-PROV(2015)0176

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10.9.2015 o migraci a uprchlících v Evropě, P8\_TA(2015)0317

Zpráva Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh Evropského parlamentu ze dne 6.11.2017, o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění), A8-0345/2017

### **Evropský výbor regionů**

Stanovisko Evropského výboru regionů ze dne 8.12.2016, *Reforma společného evropského azylového systému*, CDR/2016/3267, Úř. věst. C 185, 9.6.2017, s. 91-104

### **Rada EU**

Tisková zpráva Rady EU 144/16 ze dne 18.3.2018, *Prohlášení EU a Turecka, 18. března 2016*

Výsledky jednání Rady (EU) ze dne 20.7.2015, 11097/15

Výsledky jednání Rady (EU) ze dne 14.9.2015, 11969/15

### **Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR)**

Tisková zpráva UNHCR ze dne 30.12.2015, *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*, dostupné z: < <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html> > [cit. 30-03-2016]

Tisková zpráva UNHCR ze dne 19.4.2015, *New Mediterranean Boat Tragedy May Be Biggest Ever, Urgent Action is Needed Now*, dostupné z: <<http://www.unhcr.org/5533c2406.html>> [cit. 30-03-2016]

## **Seznam příloh**

### **Příloha č. 1**

Počet žadatelů o mezinárodní ochranu v členských státech EU v letech 2014 a 2015

### **Příloha č. 2**

Přehled počtu podaných a vyřešených žádostí o mezinárodní ochranu a jejich srovnání s počtem nelegálních přechodů vnější hranice v Řecku a Itálii v roce 2015

## Příloha č. 1

Počet žadatelů o mezinárodní ochranu v členských státech EU v letech 2014 a 2015<sup>582</sup>

	2014	2015	Meziroční změna [%]
<b>Belgie</b>	22 710	44 660	+97
<b>Bulharsko</b>	11 080	20 390	+84
<b>Česká republika</b>	1 145	1 515	+32
<b>Dánsko</b>	14 680	20 935	+39
<b>Estonsko</b>	155	230	+48
<b>Finsko</b>	3 620	32 345	+794
<b>Francie</b>	64 310	76 165	+18
<b>Chorvatsko</b>	450	210	-53
<b>Irsko</b>	1 450	3 275	+126
<b>Itálie</b>	64 625	83 540	+29
<b>Kypr</b>	1 745	2 265	+30
<b>Litva</b>	440	315	-28
<b>Lotyšsko</b>	375	330	-12
<b>Lucembursko</b>	1 150	2 505	+118
<b>Maďarsko</b>	42 775	177 135	+314
<b>Malta</b>	1 350	1 845	+37
<b>Německo</b>	202 645	476 510	+135
<b>Nizozemsko</b>	24 495	44 970	+84
<b>Polsko</b>	8 020	12 190	+52
<b>Portugalsko</b>	440	895	+103
<b>Rakousko</b>	28 035	88 160	+214
<b>Rumunsko</b>	1 545	1 260	-18
<b>Řecko</b>	9 430	13 205	+40
<b>Slovensko</b>	330	330	+0
<b>Slovinsko</b>	385	275	-29
<b>Španělsko</b>	5 615	14 780	+163
<b>Švédsko</b>	81 180	162 450	+100
<b>Velká Británie</b>	32 785	40 160	+22

<sup>582</sup> Srov. data Eurostatu - Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded) [migr\_asyappctza], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [cit. 5-3-2019].

## Příloha č. 2

**Tabulka 1: Přehled počtu podaných a vyřešených žádostí o mezinárodní ochranu a jejich srovnání s počtem nelegálních přechodů vnější hranice v Řecku**

	<b>Počet nelegálních přechodů vnější hranice<sup>583</sup></b>	<b>Počet podaných žádostí<sup>584</sup></b>	<b>Počet vyřešených žádostí (v 1. instanci)<sup>585</sup></b>
<b>1. čtvrtletí</b>	-	-	2 550
<b>2. čtvrtletí</b>	-	-	2 355
<b>3. čtvrtletí</b>	-	-	2 500
<b>2015</b>	<b>211 000*</b>	<b>11 400</b>	<b>9 640</b>

leden až srpen 2015\*

V roce 2015 se počet vydaných prvoinstančních rozhodnutí o mezinárodní ochraně v Řecku pohyboval kolem pouhých 2,5 tisíc za čtvrtletí a celkově dosáhl za celý rok 2015 počtu 9,6 tisíc. I kdyby Řecko vyvinulo větší snahu, stejně podle některých názorů nelze očekávat, že by bylo schopno vyřídit (za současného dodržení určitých lidskoprávních a kvalitativních standardů) více než 1,5 tisíc žádostí o mezinárodní ochranu měsíčně<sup>586</sup> (tj. 18 tisíc ročně), což představuje pouze zlomek z celkového počtu osob, které od ledna do srpna 2015 v Řecku překročily vnější hranici a měly by tedy (podle Dublinu III) potenciální žádost podat právě v Řecku (viz Tabulku 1).

Situace Itálie je v tomto ohledu rovněž kritická. V období od ledna do března 2015 bylo v Itálii vydáno méně než 11 tisíc prvoinstančních rozhodnutí. Ačkoliv se počet vydaných rozhodnutí v první instanci v mezičtvrtletním srovnání zvyšoval až na více než 19 tisíc ve 3. čtvrtletí, celkový počet nevyřešených žádostí se přesto zvýšil o 4 % na 50,5 tisíce.<sup>587</sup> V Itálii je přitom podáváno podstatně méně žádostí, než je počet nově příchozích nelegálních migrantů (viz Tabulku 2 níže).

<sup>583</sup> Srov. bod 13 preambule Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>584</sup> Srov. data Eurostatu - Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr\_asyappctza], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [cit. 5-3-2019].

<sup>585</sup> Srov. data Eurostatu - First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data [migr\_asydcfsta], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [cit. 05-03-2019]

<sup>586</sup> Srov. STAVROPOULOU, M.: *Refugee protection in Europe: time for a major overhaul?* In: Forced Migration Review č. 51, 1/2016, s. 7.

<sup>587</sup> Srov. EASO Q3 – 2015, op. cit., s. 18, Figure 11.

**Tabulka 2: Přehled počtu podaných a vyřešených žádostí o mezinárodní ochranu a jejich srovnání s počtem nelegálních přechodů vnější hranice v Itálii**

	<b>Počet nelegálních přechodů vnější hranice<sup>588</sup></b>	<b>Počet podaných žádostí<sup>589</sup></b>	<b>Počet vyřešených žádostí (v 1. instanci)<sup>590</sup></b>
<b>1. čtvrtletí</b>	-	-	10 625
<b>2. čtvrtletí</b>	-	-	13 760
<b>3. čtvrtletí</b>	-	-	19 645

<b>2015</b>	<b>116 000*</b>	<b>83 540</b>	<b>71 345</b>
-------------	-----------------	---------------	---------------

leden až srpen 2015\*

<sup>588</sup> Srov. bod 13 preambule Druhého relokačního rozhodnutí.

<sup>589</sup> Srov. data Eurostatu - Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr\_asyappctza], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [cit. 5-3-2019].

<sup>590</sup> Srov. data Eurostatu – First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data [migr\_asydcfsta], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [cit. 05-03-2019]

## Relokace jako nástroj řešení migrační krize EU

### Abstrakt

Azylová politika byla tradičně považována za citlivou součást státní politiky, dlouho proto stála mimo větší zájem evropské integrace. Rozvoj vnitřního trhu a odstranění vnitřních hranic mezi členskými státy si však postupně vyžádaly učinit opatření k harmonizaci v oblasti azylu a migrace. Pravomoc EU v oblasti azylu se z toho důvodu od 90. let rozšiřovala, což postupně vedlo ke vzniku společného evropského azylového systému (SEAS). Roky trvající politická nevěle provést hlubší reformu SEAS a dát větší prostor zásadě solidarity nicméně vedla k systémovým nedostatkům SEAS. Tyto nedostatky, zejména pokud jde o nerovnoměrné rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, se naplno projevily během migrační krize EU. Výsledkem byla sada *ad hoc* opatření, zahrnující kromě jiného aktivaci mimořádné pravomoci přijímat dočasná opatření podle čl. 78(3) SFEU (bývalý čl. 64(2) SES), jež do té doby nebyla nikdy využita. Přijetí dvou relokačních opatření Radou v září 2015 vyvolalo řadu právních otázek a dvě žaloby na neplatnost před Soudním dvorem EU (*Slovensko proti Radě*, C-643/15 a *Maďarsko proti Radě*, C-647/15).

Dlouho očekávané stanovisko generálního advokáta a rozhodnutí Soudního dvora EU přinesla překvapivou shodu, byť celkově překvapila spíše málo. Jak generální advokát, tak Soudní dvůr EU zaujali v mnoha ohledech k výkladu čl. 78(3) SFEU velice extenzivní postoj a shledali dočasný relokační mechanismus za souladný s primárním právem EU. Některé názory Soudního dvora a generálního advokáta lze hodnotit jednoznačně kladně, neboť ochraňují užitečný účinek čl. 78(3) SFEU, akceschopnost EU v mimořádných nouzových situacích a usnadňují implementaci větší solidarity a rozdělení odpovědnosti ve společné azylové politice. Některé závěry Soudního dvora, zejména jeho pojetí podmínky dočasnosti opatření a postoj k přípustnosti využití čl. 78(3) SFEU pro suspenzi legislativního aktu, však v určitých aspektech vyvolávají dojem horlivého soudního aktivismu. Některé argumenty žalobců byly Soudním dvorem odmítnuty na základě relativně stručné argumentace a s odkazem na vágní a abstraktní principy a hodnoty. Aprobace jednání Rady ze strany Soudního dvora má přitom významné implikace z hlediska demokratické legitimacy a principů právního státu. Pro Radu by nemělo být příliš snadné suspendovat podstatné prvky pravidel společného azylového systému, jež vznikly v řádném demokratickém procesu. Větší solidarity a rovnoměrnějšího sdílení břemene by primárně mělo být dosaženo společenským konsenzem vzešlým v rámci řádného legislativního postupu při přípravě azylové legislativy, jež SEAS tvoří.

Příkladem snahy o reformu SEAS a dosažení konsensu společnosti a unijních institucí v řádném legislativním postupu jsou návrhy trvalého relokačního mechanismu, který by umožnil



solidární sdílení břemene mezi členskými státy na trvalé bázi. První návrh Komise z roku 2015 počítal s doplněním tzv. krizového relokačního mechanismu do nařízení Dublin III, jenž by byl Komisí aktivován v nouzových situacích. V mnoha aspektech však krizový relokační mechanismus bohužel obsahuje tytéž nedostatky jako dočasný relokační mechanismus, a lze tudíž předpokládat, že by jeho fungování v praxi naráželo na obdobné problémy. Dalším důvodem, proč lze jeho soulad se zásadou solidarity a rovnoměrného sdílení odpovědnosti kritizovat, je logika, z níž vychází. Krizový relokační mechanismus sice představuje pozitivní krok směrem k větší solidaritě mezi členskými státy, zároveň ale nadále vychází z dosavadní logiky dublinského systému, podle něhož největší míra odpovědnosti dopadá na členské státy prvního vstupu a relokace jakožto odchylka od toho pravidla je pouze výjimečným a časově omezeným opatřením.

Určitou změnu tohoto přístupu slibuje až návrh nařízení Dublinu IV, jehož hlavním přínosem je širší osobní a věcná působnost, automatická aktivace a snaha o průběžný výpočet exaktně určeného podílu jednotlivých členských států na nápadu všech žádostí o mezinárodní ochranu podaných v EU. I tento návrh nicméně obsahuje množství nedostatků, jež mohou být v praxi překážkou jeho funkčnosti. Kritizovanými prvky navrženého mechanismu jsou především jeho přístup k žadatelům o mezinárodní ochranu a poměrně vysoký práh pro jeho aktivaci (požadavek na splnění 100 % kvóty namísto vyžadovaných 150 % by zajistil rovnoměrnější sdílení odpovědnosti mezi členskými státy). Zajímavé řešení těchto problematických bodů představil Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh Evropského parlamentu. Podle postoje Evropského parlamentu by se centralizované přerozdělování žádostí o mezinárodní ochranu podle předem stanoveného distribučního klíče mělo do budoucna stát výchozím principem určování příslušného členského státu. Tento způsob se minimálně na teoretické úrovni jeví jako nejsnazší cesta k nastavení větší rovnováhy a spravedlnosti mezi břemeny nesenými jednotlivými členskými státy. Takto trvale pojaté solidární „přerozdělování osob“ navíc více odpovídá pojetí zásady solidarity podle čl. 80 SFEU jakožto závazného normativního principu řídícího celou společnou azylovou politiku.

Je však otázkou, s jakou efektivitou by byl v případě svého přijetí tento relokační mechanismus schopen svůj úkol plnit. Hlavními potenciálními překážkami jsou jeho administrativní náročnost a očekávatelná neochota členských států relokace a žadatelů o mezinárodní ochranu. Lze shrnout, že jakýkoliv relokační mechanismus se bude muset snažit nalézt rovnováhu mezi co nejspravedlivějším nastavením a schopností tuto spravedlivost v praxi zajistit. Jak totiž ukázaly zkušenosti s dočasným relokačním mechanismem, neefektivní solidární

opatření nejsou způsobilá nepravít existující nerovnosti mezi členskými státy a zajistit dosažení skutečné solidarity a rovnoměrného sdílení odpovědnosti napříč členskými státy.

**Klíčová slova:** SEAS, dublinský systém, zásada solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti, relokace, čl. 78 SFEU, nelegislativní akt, suspenze legislativního aktu, zásada proporcionality

## Relocation as a Solution to the EU Migration Crisis

### Abstract

Asylum law has traditionally been perceived as a sensitive area of state policy. For this very reason, for a long time, it was mostly excluded from the process of European integration. However, the development of the internal market and the removal of internal borders have ultimately necessitated some degree of harmonisation of asylum and migration policies amongst the Member States. Consequently, there have been several major increases in EU competence in the field of asylum and migration since the 1990s. This has eventually led to the creation of the Common European Asylum System (CEAS). Yet, a prolonged lack of political will to introduce a major reform of the CEAS and to duly implement the principle of solidarity has over the years resulted in serious systemic deficiencies. These defects, in particular the uneven distribution of responsibility between the Member States, have fully shown during the EU migration crisis. This far-reaching crisis has translated into several *ad hoc* solutions, including the use of an emergency EU competence to adopt temporary measures under Art. 78(3) SFEU (ex Art. 64(2) TEC), which had not been used until then. The adoption of two Council relocation decisions in September 2015 has raised numerous legal questions and has inspired two annulment actions brought before the Court of Justice (*Slovakia v Council*, C-643/15 and *Hungary v Council*, C-467/15).

The long-awaited opinion of the Advocate General and decision of the Court of Justice have presented a united legal stance on the arguments raised by the Applicant States. Still, they have not brought about any big surprises. Both the Advocate General and the Court of Justice interpreted Art. 78(3) TFEU in a rather extensive manner and concluded that the temporary relocation mechanism introduced by the challenged relocation decision is in compliance with EU primary law. On the one hand, the legal reasoning of the Court of Justice and of the Advocate General undoubtedly strengthens the *effet utile* of Art. 78(3) TFEU and the ability of the EU to respond swiftly to emergency situations. It also without any doubt promotes greater solidarity and burden-sharing in the EU common asylum policy. On the other hand, some conclusions of the Court of Justice, namely regarding the temporal nature of the relocation decisions and the possibility to amend a legislative act by means of a non-legislative act may be said to constitute an example of judicial activism. Some arguments and legitimate concerns raised by the applicants were refuted by the Court of Justice on the basis of rather brief argumentation and often with references to broad and vague legal principles. Yet, the confirmation of legality of the actions of the Council by the Court of Justice has significant consequences as regards democratic legitimacy and rule of law. It

should not be overly convenient for the Council to suspend key CEAS legislation, which has been adopted in standard democratic procedures. Greater solidarity and fairer burden-sharing in the common asylum policy should primarily and ultimately be based upon consensus established through the ordinary legislative procedure.

An example of an attempt to find such a consensus and to reform CEAS are two Commission's proposals of a permanent relocation mechanism from 2015 and 2016. The essence of the 2015 proposal is to incorporate into the Dublin III regulation a crisis relocation mechanism which would be activated by the Commission in times of crisis. Unfortunately, the proposal builds to a great extent on the temporary relocation mechanism and thus shares many of its flaws. Consequentially, if adopted, the crisis relocation mechanism would likely in practice face the same challenges with efficiency as the temporary relocation mechanism. Furthermore, just like the temporary relocation mechanism, the proposal retains the idea that the main part of responsibility belongs to the Member States of first entry and relocation is merely an extraordinary and temporary derogation from the normal state of affairs. This approach seems to be at odds with the principle of solidarity and fair sharing of responsibility mandated by Art. 80 TFEU.

The second Commission's proposal was presented in 2016 in the context of an overall CEAS reform and constitutes a considerable change in this approach. The main positive features of the proposal are its automatic trigger, wider personal and material scope and its focus on a more balanced allocation of responsibility between the Member States. Unlike its predecessors, the corrective relocation mechanism becomes automatically activated whenever the number of asylum applications in a certain Member State exceeds 150% of the Member State's quota (so-called "reference number"), which is being calculated in advance on the basis of objective criteria (i.e. the GDP and size of the population). Needless to say, even the 2016 proposal contains several flaws that may hamper its efficiency and smooth operation. The most notable deficiencies are the involuntary nature of the relocation (leaving no room for any preferences expressed by the asylum seekers) and the rather high bar for the automatic trigger inasmuch as a 100% requirement would achieve a much fairer allocation of responsibility than a 150% requirement.

A compelling solution to these issues was proposed by the LIBE committee of the European Parliament. The European Parliament suggests that in principle all asylum applications be distributed at EU level on the basis of predetermined reference numbers. Part of the proposal is that asylum seekers are given a limited choice between the least burdened Member States. Such a

solution is – at least in theory – capable of achieving the most balanced and fairest distribution of responsibility as required by Art. 80 TFEU. However, it is debatable how efficient the mechanism would be in practice if adopted. The foremost potential obstacles of its operation may be its bureaucratic complexity and possible resistance of the Member States of relocation and of the asylum seekers concerned. At any rate, to meet its objectives, any relocation mechanism will have to bear in mind not only its theoretical capability to allocate responsibility in a symmetrical way but necessarily also its ability to deliver the results in practice. The experience with the temporary relocation mechanism has shown that inefficient *ad hoc* solidarity measures are not suitable to correct the existing imbalances and to achieve genuine EU-wide solidarity and fair burden-sharing.

**Keywords: CEAS, Dublin system, solidarity and fair sharing of responsibility, relocation, Art. 78 TFEU, non-legislative acts, derogation from a legislative act, proportionality**